

Recherche réalisée avec le soutien du GIP Mission de recherche Droit et Justice

« Accès au(x) droits / accès à la justice »

L'AIDE AUX DEMANDEURS D'ASILE

La part du mouvement associatif dans l'accès à l'asile

Rapport final

sous la co-direction de Spyros FRANGUIADAKIS et de Édith JAILLARDON

Dominique BELKIS et Sylvie BERNIGAUD



septembre 2002

Recherche réalisée avec le soutien du GIP Mission de recherche Droit et Justice

« Accès au(x) droits / accès à la justice »

L'AIDE AUX DEMANDEURS D'ASILE

La part du mouvement associatif dans l'accès à l'asile

Rapport final

sous la co-direction de Spyros FRANGUIADAKIS et de Édith JAILLARDON

Dominique BELKIS et Sylvie BERNIGAUD



septembre 2002

6, rue Basse-des-Rives
42023 Saint-Etienne cedex 2
Tél. : 04 77 42 19 86
Fax : 04 77 42 19 83
cresal@univ-st-etienne.fr
www.univ-st-etienne.fr/cresal

Spyros FRANGUIADAKIS est Maître de Conférences de Sociologie à l'Université Lumière - Lyon 2 et chercheur au CRESAL-CNRS

Edith JAILLARDON est professeure de Droit public à l'Université Lumière-Lyon 2, directrice de la Jeune Equipe « Droit et développement »

Dominique BELKIS est Maître de Conférences de Sociologie à l'Université Jean-Monnet de Saint-Étienne, chercheuse associée au CRESAL-CNRS

Sylvie BERNIGAUD est Maître de Conférences de Droit privé à l'Université Lumière-Lyon 2, membre de la Jeune Equipe « Droit et développement »

REMERCIEMENTS

Pour cette recherche qui, depuis deux ans, nous a réunis régulièrement et chaleureusement, tout en demandant à chacun un engagement soutenu, nous avons bénéficié de compétences complémentaires.

Anne-Laure Falhi, Hélène Magnon et Nordine Djébarat ont assuré les retranscriptions d'entretiens avec rigueur et patience. Ce dernier a également activement intervenu dans les travaux de la première année en participant à certains entretiens et aux séminaires de réflexion qui nous réunissaient régulièrement.

Non seulement notre recherche a trouvé au CRÉSAL (CNRS, Saint-Étienne) une attention soutenue et des éclairages bienvenus, mais encore, nous avons bénéficié d'un bon appui logistique (merci à Zoubida Thomasset et à toute l'équipe technique).

Les personnels de *Forum Réfugiés* nous ont, sans hésitation et toujours avec une très grande gentillesse, ouvert leurs locaux, leurs dossiers et leurs réunions internes. Nous avons toujours pu obtenir d'eux les précisions nécessaires, sans oublier les nombreuses conversations « à bâtons rompus » qui nous ont beaucoup appris sur le fonctionnement de l'association.

Sylvain Camuzat et son équipe du CADA de Bron ont fait preuve d'une hospitalité et d'une disponibilité que nous tenons à souligner.

Olivier Brachet, directeur de *Forum Réfugiés*, en dépit d'activités très absorbantes, a rendu possible la réalisation de cette recherche. D'abord en acceptant le principe même et ensuite en se rendant disponible aux moments déterminants de notre travail.

Jean Costil, président de *Forum Réfugiés*, a également été un interlocuteur essentiel pour la compréhension que nous pouvons avoir aussi bien de l'histoire de l'association que des enjeux actuels de la question de l'asile.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION.....	1
PREMIERE PARTIE : L'ACCESSIBILITE A L'ASILE COMME PROBLEME PUBLIC.....	13
1.1. L'ÉTAT ET LA QUESTION DU DROIT D'ASILE.....	13
1.1.1. <i>L'asile, droit de l'État et droit fondamental</i>	15
1.1.2. <i>L'asile "à la française"</i>	23
1.1.2.1. Il existe trois formes juridiques d'asile.....	23
1.1.2.2. Les trois formes d'asile peuvent être attribuées selon deux procédures :.....	24
1.1.2.3. Il y a quatre catégories de demandeur d'asile.....	28
1.1.3. <i>La Convention de Genève n'est pas une convention sur l'asile</i>	32
1.1.4. <i>Les institutions françaises chargées de l'examen des demandes d'asile : l'OFPRA et la CRR38</i>	
1.2. L'INGERENCE D'UN MOUVEMENT ASSOCIATIF DANS LE DOMAINE DE L'ASILE.....	46
1.2.1. <i>La socio-genèse du CRARDDA</i>	47
1.2.1.1. Le contexte local d'émergence du CRARDDA.....	47
1.2.1.2. La difficile relation avec FTDA.....	49
1.2.1.3. L'évolution du CRARDDA au regard du contexte politico-juridique.....	50
Les années 80 : l'hébergement comme un enjeu de l'accès aux droits.....	50
La décennie 90 : une présence consolidée et un champ d'action élargi.....	55
Le dispositif d'accueil.....	59
1.2.2. <i>Les enjeux de la Commission Locale d'Admission</i>	63
1.2.2.1. La structure relationnelle de la CLA et les positionnements des acteurs.....	67
1.2.2.2. Les demandes d'hébergement des demandeurs d'asile au croisement d'une double logique de sélection.....	71
Les critères "sociaux" mobilisés dans la sélection.....	72
Les critères "politiques" mobilisés dans la sélection.....	74
1.3 LA RECONNAISSANCE DU DEMANDEUR D'ASILE PAR L'ÉTAT.....	77
1.3.1 <i>La création de la catégorie juridique du demandeur d'asile</i>	78
1.3.2 <i>Les droits du demandeur d'asile</i>	86
DEUXIEME PARTIE : L'EFFECTIVITE DE L'AIDE A L'ACCES A L'ASILE.....	104
2.1. ENCADREMENT DES PERSONNES ET CADRAGE DES DEMANDEURS D'ASILE.....	108
2.1.1. <i>Le choix de l'approche</i>	108
2.1.2. <i>Un traitement rationalisé</i>	111

2.1.3. <i>Les modes de saisie</i>	114
2.1.3.1. Le demandeur d'asile comme « hébergé »	116
2.1.3.2. Le demandeur d'asile comme « affilié »	122
2.1.3.3. Le demandeur d'asile comme « requérant »	129
2.1.3.3.1. Une relation spécifique : demandeur d'asile / État d'accueil.....	129
2.1.3.3.2. Une condition problématique : identification des personnes et authentification des persécutions	130
2.1.3.3.3. Une action rationalisée : l'investissement de la CRR	134
2.1.3.3.4. Un territoire de traitement difficile à maîtriser : le domaine de l'action juridique.....	136
2.2. L' AIDE A L' ELABORATION DU RECIT DE LA DEMANDE D' ASILE	143
2.2.1. <i>Orientations théoriques et méthodologiques</i>	143
2.2.2. <i>Une « écoute » individuelle et collective du demandeur d'asile pour créer un espace d'expression narrative</i>	146
2.2.3. <i>Comment assurer une mise en cohérence de la narration ?</i>	150
2.2.4. <i>Le demandeur d'asile : une « personne-récit »</i>	157
2.2.5. <i>Six figures de la demande d'asile</i>	162
2.2.6. <i>Du demandeur d'asile comme sujet menacé</i>	176

TROISIÈME PARTIE : L'ACCES A L'ASILE A L'EPREUVE DE LA CONSTRUCTION EUROPEENNE 187

3.1. L'ORCHESTRATION EUROPEENNE DES FORMES D'ASILE	188
3.1.1. <i>Les étapes politiques de la communautarisation du droit de l'asile</i>	191
3.1.2. <i>La marche vers un régime d'asile européen commun et la mise en place de nouvelles formes de protection précaire</i>	199
3.1.3. <i>L'espace européen : un nouveau refuge... ?</i>	206
3.2. FORUM REFUGIES ET LA DEFENSE DE L'ASILE : (EN)JEUX D'ECHELLES	211
3.2.1. <i>Forum Réfugiés intègre les instances européennes</i>	212
3.2.2. <i>Forum Réfugiés face aux difficultés actuelles de l'accueil des demandeurs d'asile dans le département du Rhône</i>	220
3.2.3. <i>Forum Réfugiés, une association nationale... ?</i>	225

CONCLUSION..... 231

BIBLIOGRAPHIE 235

LISTE DES SIGLES UTILISÉS

ANAFE : Association Nationale d'Assistance aux Frontières pour les Etrangers
ALPIL : Association Lyonnaise pour l'Insertion par le Logement
ALT : Allocation pour le Logement Temporaire
AME : Aide Médicale d'État
APS : Autorisation Provisoire de Séjour
ASG : Allocation Sociale Globale
AUDA : Aide d'Urgence pour les Demandeurs d'Asile
CADA : Centre d'Accueil pour les Demandeurs d'Asile
CAEIR : Comité d'Aide Exceptionnelle aux Intellectuels Réfugiés
CAR : Commission d'Admission du Rhône
CDAD : Conseil Départemental de l'Accès au Droit
CEDH : Cour Européenne des Droits de l'Homme
CDHS : Comité Départemental d'Hygiène et de Sécurité
CERE : Conseil Européen pour les Réfugiés et Exilés
CE : Conseil d'État
CESDH : Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme
CHRS : Centre d'Hébergement et de Réadaptation Sociale
CIMADE : Service œcuménique d'entraide (anciennement Comité Inter-Mouvements Auprès des Évacués)
CLA : Commission Locale d'Admission
CMU : Couverture Maladie Universelle
CNCDH : Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme
COSI : Centre d'information et de solidarité avec l'Afrique
CPAM : Caisse Primaire d'Assurance Maladie
CPH : Centre Provisoire d'Hébergement
CRARDDA : Comité Rhodanien d'Accueil des Réfugiés et de Défense du Droit d'Asile
CRR : Commission des Recours des Réfugiés
CSDA : Commission de Sauvegarde du Droit d'Asile
DDASS : Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales
DLPJ : Division des Libertés Publiques et des Affaires Juridiques (Ministère de l'Intérieur)
DNA : Dispositif National d'Accueil
DPM : Division de la Population et des Migrations (Ministère des Affaires Sociales)
FAS : Fonds d'Action Sociale
FER : Fonds Européen pour les Réfugiés
FR : Forum Réfugiés
FSE : Fonds Social Européen
FTDA : France Terre D'Asile
GISTI : Groupe d'Information et de Soutien des Immigrés
HCR : Haut Commissariat aux Réfugiés
IGAS : Inspection Générale des Affaires Sociales
ISM : Inter Service Migrants
JAI : Justice et Affaires Intérieures (formation du Conseil Européen)
OFPRA : Office Français pour la Protection des Réfugiés et Apatrides
OIM : Organisation Internationale pour les Migrations
OIR : Organisation Internationale des Réfugiés
OMI : Office des Migrations Internationales
OSAR : Organisation Suisse d'Aide aux Réfugiés
PESC : Politique Etrangère et Solidarité Commune
SSAE : Service Social d'Aide aux Emigrants

INTRODUCTION

« *Nul n'est censé ignorer la loi* », cette maxime est bien connue comme l'un des fondements du fonctionnement de notre société. Elle fait partie des éléments du contrat social unissant les citoyens composant une même communauté politique puisque, selon la logique rousseauiste, la loi est le résultat de l'expression de la volonté générale. Faire la loi est une des conséquences de la souveraineté nationale, la connaître pour la respecter mais aussi pour l'utiliser et défendre un de ses droits en est une autre. Accéder à la connaissance du droit marque donc l'accession à la citoyenneté, à cette situation qui caractérise le « *membre d'une communauté politique organisée* »¹.

Pendant de très longues années, selon une logique à l'œuvre dans de très nombreux domaines en matière de droits et libertés², et hormis quelques déclarations solennelles et révérees comme telles, peu d'attention a été portée aux conditions pratiques dans lesquelles ces droits et libertés pourraient être actionnés par leurs bénéficiaires. Parmi les juristes, bien peu avaient la préoccupation que manifestait il y a un demi-siècle l'un d'entre eux, Raymond Odent, ancien vice-président du Conseil d'État, pour qui « *le libéralisme juridique se manifeste autant, et probablement avec une efficacité pratique plus grande, par les règles de procédure que par le contenu même du droit. Les constructions théoriques les plus séduisantes restent stériles si leur mise en oeuvre n'est pas facilitée, presque encouragée, par les conditions d'application : à cet égard, les commodités de toute nature offertes aux justiciables et aux administrés pour faire valoir leurs droits et pour défendre leurs intérêts sont déterminantes* »³.

Et finalement, ce n'est que depuis une dizaine d'années, et principalement sous l'influence de la Convention européenne des droits de l'homme et de la Cour

¹ Dictionnaire historique de la langue française, sous la direction de Alain Rey, Ed. Dictionnaires Le Robert, Paris, 1992, p. 426. Sens du mot stabilisé depuis le XVII^e siècle.

² Et ce, comme on le sait, à la grande différence des Anglo-saxons qui se méfient des déclarations et préfèrent concentrer leur attention sur les aspects pratiques des droits proclamés, et notamment sur les procédures permettant le respect effectif des droits ou libertés concernées. La simple lecture des textes fondateurs de la société politique anglaise et de ceux de la société française (par exemple, l'Habeas corpus, d'un côté, et la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, de l'autre) est révélatrice de cette différence fondamentale de conception.

³ in *Les droits de la défense*, Études et Documents du Conseil d'État, 1953, p.53.

européenne des droits de l'homme qui en est le "bras séculier", que l'on se préoccupe en France de faire évoluer la situation.

L'accès au droit est devenu une préoccupation des pouvoirs publics, mais cette expression recouvre beaucoup de choses. Elle est tout aussi bien la simple connaissance de la règle de droit par la possibilité de consulter les textes de référence pour l'établissement d'un acte ou dans le cadre d'un litige et de bénéficier d'une aide pour leur compréhension et/ou leur mobilisation, avec un objectif clairement affiché dans la loi du 18 décembre 1998 : favoriser la résolution amiable des conflits et éviter le recours au juge. En prenant la forme de l'accès aux droits ¹, elle se présente comme un ensemble de moyens permettant de donner une effectivité aux droits fondamentaux des citoyens, dont l'accès à la justice constitue un élément, mais pour lequel la préoccupation dominante est de donner consistance au principe d'égalité : un citoyen doit pouvoir lutter « *à armes égales* », qu'il soit en position d'administré ou de justiciable, qu'il se trouve face à un autre citoyen ou face à l'autorité publique, en dehors comme à l'intérieur du prétoire.

Dans toute société, on le sait, à défaut d'une régulation par le droit, la revendication des droits et la solution donnée aux conflits risquent d'être seulement déterminées par l'inégalité de savoir et de moyens financiers. Quelle que soit la demande sociale prise en compte, l'accès au droit doit s'entendre comme celui d'un accès effectif à la connaissance du droit ² et à sa mise en œuvre, à son effectivité.

En 1990, le Premier ministre demande au Conseil d'État « *d'apprécier les conditions d'évolution vers un système d'aide légale élargi à l'accès au droit* ». Dans le rapport rédigé par la Haute juridiction, l'aide à l'accès au droit est présentée en termes d'aide socio-juridique ³ et d'aide juridictionnelle. L'inflation des lois et leur complexité ayant pour conséquence qu'une part importante de la population est écartée d'une offre diversifiée de conseil et d'information juridiques, faute de moyens culturels et/ou financiers, l'aide à l'accès au droit est proposée comme une mission d'intérêt général relevant d'une prise en charge collective.

¹ C'est la conception en œuvre avec la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions.

² v. S. Lebreton, « Le volet social de la réforme de la justice : la loi n°98-1163 du 18 décembre 1998, relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits », *Revue trimestrielle de droit sanitaire et social*, 1999, p. 665.

³ « L'aide socio-juridique » est devenue, dans le projet de loi relatif à l'aide juridique, l'aide à l'accès au droit.

Par la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, le législateur prend acte de ce constat en tentant de mettre en place le cadre juridique apte à développer et à coordonner les initiatives locales et en favorisant le développement de l'assistance au cours de procédures non juridictionnelles. Le département est retenu comme circonscription de l'action juridique préventive avec l'institution des Conseils Départementaux de l'Aide Juridique dont le domaine d'action est celui de l'aide à la consultation et de l'assistance lors de procédures non juridictionnelles. En facilitant notamment l'aide à la consultation, l'accent est mis sur les droits essentiels des individus, c'est-à-dire les libertés individuelles et publiques et les relations familiales, mais aussi sur les droits de la vie quotidienne (emploi, logement, santé, etc.).

Durant l'année 1998, le législateur français a l'occasion, à deux reprises, de s'interroger sur le sens et la mise en oeuvre du concept d'accès au droit et aux droits.

- La loi du 29 juillet 1998¹, dite loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, aborde longuement, dans son titre premier, la question de l'accès aux droits. Si la lutte contre les exclusions est un impératif reposant sur l'égalité de tous les êtres humains², ce n'est pas le principe de dignité qui fonde la mise en œuvre des droits subjectifs. Et il en va ainsi chaque fois que « *c'est l'individu aux prises avec les contradictions et les tensions du champ social, et non plus la personne humaine, qui est protégé* »³. Dans tous les lieux où dominent des situations de précarité ou d'exclusion, se font entendre des revendications de citoyenneté⁴, une citoyenneté définie en termes de droit d'accès⁵, une « *citoyenneté sociale (qui) a aussi vocation à précéder et à préparer la citoyenneté politique* »⁶.

L'accès au droit est ainsi indissociable de l'accès aux droits même si le citoyen et la personne humaine relèvent d'une protection qui repose sur des fondements juridiques distincts. Dans la mise en œuvre de l'aide à l'accès au droit, c'est à la fois le citoyen et la personne humaine qui sont concernés. Analysant les besoins juridiques des plus démunis

¹ Loi n°98-657 du 29 juillet 1998.

² M. Badel, « La lutte contre les exclusions et la construction de la citoyenneté » in *Revue trimestrielle de droit sanitaire et social*, 1999, p. 431.

³ B. Matthieu, « La dignité de la personne humaine, quel droit, quel titulaire ? » *Daloz Sirey* 1996, p. 285.

⁴ A. Le Pors, *La citoyenneté*, coll. Que sais-je ?, P.U.F, 2000, p. 59. Voir également, D. Schnapper, *Qu'est-ce la citoyenneté ?* Folio actuel, 2001, pp. 199-227.

⁵ D. Clerc, « La dynamique économique de l'exclusion et de l'insertion » *Revue trimestrielle de droit sanitaire et sociale*, 1989, p. 623.

⁶ M. Badel, *préc.*

pour l'association « Droits d'urgence », la sociologue Florence Ovaere distingue, à côté des droits politiques et des droits-créances, les « droits identitaires » dont l'objet est de conserver identité et liens sociaux et qui concernent le logement, le surendettement, le licenciement.¹

- Tirant ensuite directement un bilan très mitigé de la loi de 1991, le législateur a souhaité donner une nouvelle impulsion à l'aide à l'accès au droit, en en généralisant le principe et en procédant ensuite à quelques réajustements du cadre institutionnel.

Le projet de loi relatif à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits retient une conception plurale de l'aide à l'accès au droit, qui comporte « *l'information générale des personnes sur leurs obligations et sur leurs droits ainsi que leur orientation vers les organismes chargés de la mise en œuvre de ces droits ; l'aide dans l'accomplissement de toute démarche en vue de l'exercice d'un droit ou de l'exécution d'une obligation de nature juridique et de l'assistance au cours de procédures non juridictionnelles ; la consultation en matière juridique ; l'assistance à la rédaction et à la conclusion des actes juridiques*² ».

La loi publiée le 18 décembre 1998, relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits, met l'accent sur le fait que « *l'accès au droit est un droit fondamental qui participe d'une vision citoyenne de la justice* » et qu'il s'agit « *d'un élément essentiel du pacte démocratique qui découle du principe d'égalité, qui contribue à la dignité humaine et qui conditionne un exercice effectif de la citoyenneté* »³. Le bénéfice d'une régulation par le droit est aujourd'hui perçu comme une condition de l'appartenance même à la communauté humaine ; il y a là une référence directe à la dignité de la personne humaine⁴, à ce concept juridique « *qui désigne ce qu'il y a d'humain dans l'homme* »⁵. Si « *tout ce qui tend à déshumaniser l'homme, c'est-à-dire à l'exclure de la communauté des humains, sera considéré comme une atteinte à cette dignité* »⁶, cela signifie que exclure

¹ F. Ovaere, *Les besoins juridiques des personnes en grande précarité : pour un véritable accès au droit*, Revue trimestrielle de la Cour d'Appel de Versailles, n° 50, 1998, p.78.

² La définition de l'aide à l'accès au droit est donnée par l'article 53 de la loi n°98-1163 du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits

³ Exposé des motifs du projet de loi n°956 relatif à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits.

⁴ T. Revet, préc.

⁵ B. Edelman, dans sa note sous le jugement du Tribunal de Grande Instance de Paris du 1er février 1995, Dalloz Sirey, p. 572.

⁶ M-L. Pavia, « La découverte de la dignité de la personne humaine » in *La dignité de la personne humaine*, sous la direction de M-L. Pavia et T. Revet, coll. Études Juridiques, Économica, 1999, p.7.

telle ou telle personne du champ juridique, ou plus précisément des garanties apportées par le droit, participe donc de l'atteinte à la dignité de la personne. On ne saurait pourtant voir dans la dignité humaine une norme de type prescriptif, mais un principe dont l'effectivité est conditionnée par le contenu qu'on lui attribue¹. L'accès au droit n'a de sens que si l'on est en mesure de définir les moyens pour le mettre en œuvre.

On peut ajouter que, dans l'esprit du législateur de décembre 1998, l'accès au droit prime la deuxième composante de l'aide juridique, à savoir l'aide juridictionnelle. L'accès au droit n'est donc pas seulement l'accès à la justice. « *L'appel massif au droit n'est pas un appel massif au juge*² ». Il faut d'abord « *comprendre son droit pour aller le revendiquer*³ », de plus, on le sait bien, « *certaines personnes se dispenseraient sans doute d'avoir accès au juge si elles arrivaient à comprendre le droit. L'accès à la justice est la conséquence de l'existence de droits mais l'accès à la justice peut aussi être le moyen d'accéder au droit* »⁴. L'accès à la justice permet en effet à toute personne qui a un intérêt légitime et qui présente la qualité éventuellement requise d'accéder à une juridiction pour qu'il soit statué sur ses prétentions. Parce que l'action en justice relève des droits fondamentaux⁵, parce qu' « *on ne saurait concevoir un État de droit sans existence d'une protection juridictionnelle des droits... Le droit d'agir en justice est la caractéristique de base de toute société fondée sur le respect de la règle de droit* »⁶, le devoir de l'État, c'est aussi d'assurer l'effectivité de l'accès à la justice.

Mais l'accès au droit ne se réduit pas à des aspects procéduraux (l'accès à la justice), la responsabilité d'un État de droit est double. Il lui faut non seulement faire en sorte que les lois produites soient intelligibles, mais également faire connaître les moyens tendant à concrétiser les prérogatives juridiques reconnues aux individus.

¹ B. Matthieu, préc.

² T. Revet, préc.

³ M.A. Frison-Roche, « Principes et intendance dans l'accès au droit et l'accès à la justice » in *La Semaine Juridique*, édition générale, 1997, I, n°4051.

⁴ J.M. Coulon et M.A. Frison-Roche, « Le droit d'accès à la justice » in *Libertés et droits fondamentaux*, (sous la direction de R. Cabrillac, M.A. Frison-Roche, T. Revet), Dalloz, 7ème éd., 2001, p. 439.

⁵ M. Bandrac, « L'action en justice, droit fondamental », in *Mélanges R. Perrot Nouveaux juges, nouveaux pouvoirs*, Dalloz, 1995, pp. 1-17.

⁶ T.S. Renoux, *Le droit au recours juridictionnel*, JCP, 1993, Doctrine 3675.

La décision rendue par le Conseil constitutionnel le 16 décembre 1999¹, relative à la loi sur la codification, prend acte de cette évolution. Le juge relève en effet que « *l'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la "garantie des droits" requise par son article 16 pourraient ne pas être effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des normes qui leur sont applicables ; qu'une telle connaissance est en outre nécessaire à l'exercice des droits et libertés garantis* » et il en tire la conséquence qu'existe un « *objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi* » qui s'impose aux pouvoirs publics. C'est dire qu'il établit nettement le lien entre clarté de la loi, sécurité juridique, accès au droit et effectivité des droits.

La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations² se situe dans cette logique. Elle dispose, en effet, dans son article 2, que « *les autorités administratives sont tenues d'organiser un accès simple aux règles de droit qu'elles édictent. La mise à disposition et la diffusion des textes juridiques constituent une mission de service public au bon accomplissement de laquelle il appartient aux autorités administratives de veiller* ».

Dès lors, le système juridique dans lequel s'inscrit l'accès au droit ne doit plus seulement être défini par les sources du droit et le jeu des rapports entre elles³, mais plus profondément par le souci majeur de la réalisation des prérogatives juridiques reconnues aux individus.

Il est une évidence que l'on peut constater depuis un certain nombre d'années, c'est le développement important des droits subjectifs conduisant à la multiplication des droits particuliers et à un risque, celui de rendre le fonctionnement de la vie sociale encore plus complexe et plus opaque. S'il est pourtant difficile de soutenir l'existence d'un lien de cause à effet entre l'accès au droit, érigé comme principe fondamental, et la multiplication des droits subjectifs, il est possible en revanche, de constater un engagement certain de l'État dans la concrétisation des droits reconnus à telle ou telle catégorie sociale, ou à tel ou tel individu. L'objectif n'est plus alors de créer ou d'afficher systématiquement des

¹ Décision n°99-421 DC du 16 décembre 1999, Recueil des décisions du Conseil constitutionnel, 136, RJC I.856.

² Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, JO du 13 avril 2000, p. 5646.

³ W. Baranès, M.A Frison-Roche, « Le souci de l'effectivité du droit », préc.

droits nouveaux mais de donner une réalité juridique à ceux qui existent déjà, de leur donner une effectivité.

On a pu écrire que ce "droit au droit" constitue le dernier-né des droits-créances puisqu'il met officiellement à la charge de la puissance publique la mission d'assurer l'accès effectif à la régulation juridique de tous ceux qui n'y parviennent pas par eux-mêmes¹. Dans la mesure où le juge constitutionnel reconnaît le principe « *d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi* » sous la forme d'un « *objectif de valeur constitutionnelle* » et où une véritable « *mission de service public* » est confiée à l'administration, on peut avancer qu'il n'y a pas, en fait, de véritable "droit à l'accès au droit" (dans le sens où existerait une sorte de droit subjectif dont on pourrait revendiquer le respect devant un juge). Il y a bien plutôt une reconnaissance de la nécessaire prise en charge collective, sous forme de politiques publiques, de la demande sociale de droit, notamment pour les catégories les plus démunies de la population.

L'immixtion du mouvement associatif dans le domaine de l'accès au droit et aux droits est sans doute révélateur de l'absence (avant 1991), puis de l'échec, plus ou moins avoué, de l'intervention publique (après la loi de 1991). Nous avons, sans doute là, comme pour d'autres questions, la manifestation des limites de l'État : ou bien, dans sa forme "État-gendarme", il ne veut pas agir, ou bien, dans sa forme "État-providence", il ne sait pas le faire.

Mais, quoi qu'il en soit de la réponse apportée à cette question, le signe ainsi adressé à la société civile a donné naissance à des formes d'organisation dont le but est précisément de suppléer, plus ou moins totalement, la puissance publique. Sans revenir sur cette évolution, il nous faut constater qu'aujourd'hui les propositions sont, en quelque sorte, inversées en ce sens que des associations sont devenues, dans certains domaines, de véritables gestionnaires d'organismes de service public, à qui il revient de mettre en oeuvre, avec comme objectif la satisfaction de l'intérêt général, des politiques publiques, et particulièrement celle de l'accès au droit et aux droits. En d'autres termes, c'est à des groupements privés qu'il appartient de créer les conditions de réalisation de l'une des

¹ En ce sens, T. Revet, *Présentation et analyse de la loi du 18 décembre 1998*, Revue trimestrielle de droit civil, 1999, p. 220.

missions essentielles de la puissance publique, l'accès à, et, donc, l'exercice de la citoyenneté.

Nous avons choisi comme objet d'étude de nous interroger sur la manière dont ces exclus de la citoyenneté que sont les demandeurs d'asile sont aidés par un mouvement associatif dans leur accès au droit et aux droits.

Exclus de la citoyenneté, ils le sont par hypothèse :

- d'une part, ils sont étrangers, et à ce titre non identifiés comme bénéficiaires de la protection de l'État français ;

- d'autre part, ils sont le plus souvent en situation irrégulière sur le territoire national et, par ce seul fait, exclus du bénéfice de l'aide juridique ;

- enfin, ils ont dû quitter leur État d'origine parce que celui-ci, ne pouvant plus ou ne voulant plus assurer la protection de leur vie ou de leur intégrité physique, ne les reconnaissait plus comme tels.

Mais, exclus de la citoyenneté, ils ne veulent pas le rester : sans droits, ils cherchent à rentrer dans le droit.

Rentrer dans le droit, c'est chercher à obtenir, dans un premier temps devant une autorité administrative, l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides, et dans un deuxième temps éventuellement, devant une juridiction, la Commission des Recours des Réfugiés, le statut de réfugié qui les réinsérera dans une communauté politique, celle de l'État d'accueil. Sous cet angle étroit et particulier, la question de l'accès à la justice sera donc présente dans notre travail.

Rentrer dans le droit, c'est donc commencer un véritable « *parcours du combattant* » dont la durée peut atteindre deux ou trois ans et dont l'issue en terme d'obtention du statut de réfugié est, aujourd'hui, négative dans plus de 8 cas sur 10.

L'urgence qui domine la procédure et la situation (par essence) provisoire des demandeurs d'asile imposent le recours à des dispositifs de prise en charge de la demande et de la personne du demandeur. En effet, un demandeur d'asile ne peut, la plupart du temps, maîtriser ni les textes, ni les procédures, ni le cadre juridictionnel auxquels il fait appel et auxquels il doit répondre. Des compétences sont alors indispensables, ce sont celles des mouvements associatifs qui viennent en aide aux demandeurs d'asile et qui jouent donc

un rôle essentiel en tant qu'intermédiaires entre les différents organismes et administrations qui gèrent les dossiers et les demandeurs eux-mêmes. Sans leur intervention, les demandes ont très peu de chances d'aboutir. Ils occupent une place centrale dans la constitution, la formulation et le suivi des demandes et, par conséquent, dans la défense du droit d'asile lui-même.

Si l'accès à l'asile ne semble réalisable qu'avec l'intervention des dispositifs associatifs, cela signifie que l'implication des associations représente une condition nécessaire pour assurer l'effectivité de ce droit. Dans ce sens, nous devons les considérer comme des acteurs essentiels non seulement dans l'accessibilité au droit d'asile mais également dans la protection même de ce droit.

En postulant la part essentielle des acteurs associatifs dans ce processus et en portant notre attention sur les formes de mobilisation et d'intervention de ces derniers dans la prise en charge des demandeurs d'asile et l'effectivité du droit d'asile, nous pourrions laisser entendre que notre démarche repose sur un présupposé. En effet, s'interroger sur la part du mouvement associatif dans l'aide apportée aux demandeurs d'asile pourrait signifier que nous serions là pour attester ou valider cette "*part*" ou, plus précisément, pour reconnaître une "particularité" des acteurs associatifs à s'impliquer dans l'aide aux demandeurs et la défense du droit d'asile. L'enjeu, pour nous, est donc de parvenir à tenir une problématique distanciée qui nous permette de définir dans le même temps la place (l'importance) et la part (le rôle) des associations dans l'ensemble du dispositif assurant l'accès au droit d'asile.

En d'autres termes, il s'agit de mettre en évidence les conditions de possibilité que les associations offrent pour faire valoir l'accès à un droit et, plus largement, les conditions sociales et juridiques de la production concertée du statut de réfugié.

La recherche porte sur le dispositif associatif mis en place à Lyon à partir de 1982 sous forme de comité, Forum Réfugiés anciennement CRARDDA ¹, pour répondre aux besoins régionaux en matière d'accueil des réfugiés car, avec sa moyenne de 800 demandeurs d'asile par an, la région se situe en deuxième position au niveau national, juste derrière la région parisienne. La spécificité et l'originalité de Forum Réfugiés reposent sur le fait qu'il fédère plusieurs associations dont la raison sociale n'est pas nécessairement centrée sur

¹ Comité Rhodanien d'Aide aux Réfugiés et de Défense du Droit d'Asile.

l'aide aux demandeurs d'asile ou la défense du droit d'asile mais qui, d'une manière ou d'une autre, sont engagées dans la défense des droits des étrangers (CIMADE, Secours Catholique, ARALIS, SONACOTRA, Centre Pierre Valdo, Relais SOS, Entraide Protestante, Inter-Service Migrants, Médecins du Monde, COSI). C'est en grande partie le contexte local lyonnais qui a rendu possible l'émergence d'une telle forme associative car la ville est marquée par une forte tradition associative, notamment en matière d'immigration. L'engagement auprès des demandeurs d'asile et dans la défense du droit d'asile est issu de ce vivier associatif qui donne à Lyon son image de « capitale de l'humanitaire et des Droits de l'homme »¹.

Nous avons retenu ce comité d'associations comme principal terrain pour notre recherche, d'abord parce qu'il est devenu un élément fédérateur des dispositifs d'aide apportée aux demandeurs d'asile à Lyon en fonctionnant sur un principe de complémentarité des compétences (la CIMADE s'occupe de l'aide administrative, Inter-Service Migrants, de la traduction, le Centre Pierre Valdo et la SONACOTRA de l'hébergement...). Ensuite, parce qu'il constitue un dispositif de prise en charge des demandeurs d'asile tout à fait original et en grande partie autonome par rapport à ce qui peut exister par ailleurs, notamment au niveau national. Cette spécificité méritait que l'on s'y attarde et que l'on interroge les formes d'action et de mobilisation élaborées en vue d'apporter une aide efficace aux demandeurs d'asile.

La constitution de cette instance d'action (un comité et un réseau), fondée sur le principe d'une efficacité exponentielle des compétences, nous donne à voir, non seulement les modes de traitement réservés aux demandeurs d'asile dans le cadre du dispositif d'aide, mais également les modes de relations qu'elle a élaborés, notamment avec les pouvoirs publics. C'est dans cette double relation que se négocient les critères d'accueil et les modalités de prise en charge des demandeurs d'asile ainsi que la défense de l'accès à l'asile.

Notre démarche méthodologique relève d'une approche sociologique de type compréhensif² dans la mesure où notre objectif est d'appréhender les activités sociales à l'œuvre dans le travail d'aide à l'accès à ce droit spécifique. L'analyse approfondie du

¹ Cahier spécial du journal *Libération*, supplément Rhône-Alpes n°3601 du 18/12/1992.

² Des directions méthodologiques seront indiquées de manière plus précise au cours du développement de notre texte, afin d'explicitier la démarche choisie au regard de la thématique traitée.

dispositif mis en place à Lyon se fonde également sur la manière dont les acteurs rendent intelligibles leurs activités militantes de défenseurs du droit d'asile. En effet, l'action militante repose sur une volonté de mettre en lumière, et donc sur la scène publique (sur le « Forum »), les problèmes qu'ont les demandeurs d'asile à accéder non seulement au statut de réfugié mais, en amont, à la procédure qui permet son obtention. Cette dimension politique de l'action de Forum Réfugiés ne peut être appréhendée en dehors des discours qui la sous-tendent. Cette dimension est importante pour comprendre comment, dans un double mouvement, Forum Réfugiés organise son action pour la reconnaissance publique de la question de l'asile et devient un partenaire à part entière des instances administratives de prise en charge des demandeurs d'asile.

Dans le cadre de l'approche juridique, notre travail a, tout d'abord, consisté à resituer le contexte global sur l'asile, aussi bien à partir des textes fondateurs que du dispositif juridique relatif au droit d'asile et que de la mobilisation des acteurs associatifs face aux différents flux de réfugiés. Par ailleurs, nous avons cherché à comprendre quelle pouvait être la place des acteurs associatifs dans le dispositif institutionnel de l'accès au droit.

Nous avons pu constater que, dans le département du Rhône, et en dehors de tout cadre légal, des associations ont développé des expériences de terrain originales. L'élaboration d'une grille d'analyse (établie à partir de l'étude des dossiers) et les entretiens réalisés nous ont permis d'apprécier dans quelle mesure une association comme Forum Réfugiés assure l'accès au droit au plus près des lieux de l'exclusion, en conjuguant travail social et travail juridique.

Il faut aussi mettre l'accent sur le fait que notre approche méthodologique a dû évoluer au cours de la recherche. L'arrivée massive de demandeurs d'asile sur le continent européen a bouleversé notre schéma d'analyse et a conduit à donner une place beaucoup plus importante que prévu aux politiques communautaires en cours d'élaboration et d'adoption. En quelques mois, nous avons, en effet, vu les Etats et les instances communautaires multiplier les initiatives et les projets. Un travail de recensement, d'analyse et de confrontation de ces différents projets nous a ensuite permis de tenter d'en apprécier les enjeux pour les associations d'aide aux demandeurs d'asile, et notamment pour Forum Réfugiés.

Alors que nous rappelons notre démarche méthodologique, nous devons revenir sur les limites de notre approche. Il nous faut insister sur le fait que le terrain que nous avons retenu pour cette recherche, Forum Réfugiés, induit nécessairement des choix méthodologiques qui excluent d'autres directions d'analyse. Il ne s'agit pas, pour nous, de rendre compte de l'ensemble des actions associatives lyonnaises en direction des demandeurs d'asile, mais bien d'approfondir un dispositif particulier.

La première partie nous permettra de considérer l'accessibilité à l'asile comme problème public, la deuxième partie sera consacrée à la question de l'effectivité de l'aide à l'accès à l'asile, enfin, la troisième partie sera l'occasion de mettre la thématique de l'accès à l'asile à l'épreuve de la construction communautaire.

PREMIERE PARTIE :

L'ACCESSIBILITE A L'ASILE COMME PROBLEME PUBLIC

1.1. L'ETAT ET LA QUESTION DU DROIT D'ASILE

Originellement, le terme *asylum* signifie le lieu inviolable, le lieu que l'on ne peut pas s'approprier¹. Il renvoie donc à un lieu de protection. Dans *Les suppliantes*, Eschyle (d'Eleusis, poète tragique 525-456 av. J-C), parle d'ασυλια désignant par là l'inviolabilité d'une personne, c'est-à-dire de l'être qui ne peut être pillé ni violenté. Platon, dans *Les lois*, parle d'ιερο ασυλον, de lieu sacré, d'un temple inviolable, d'où l'idée d'un lieu inviolable, où l'on se tient à l'abri ou à l'écart de. Le verbe συλαω (silao) signifie « ôter les armes, dépouiller quelqu'un ou quelque chose (un temple, une statue de dieu...) ». Du coup, le "a" privatif (a-silo) comporte ce caractère d'assigner une valeur à quelqu'un ou à quelque chose, de lui associer une dimension intouchable et, par là, quasi-sacrée. En ce sens, dépouiller un temple ou une statue de dieu devient un véritable acte de sacrilège.

L'Antiquité grecque met donc l'accent sur l'asile dans les temples. Dans l'Empire romain, l'asile n'est pas supprimé, mais extrêmement limité. Le Dictionnaire de droit canonique écrit que « l'attitude méfiante de la législation romaine exclut l'hypothèse d'un transfert formel du droit d'asile, après la conversion de Constantin, aux Églises chrétiennes (...). Le droit d'asile des Églises chrétiennes se rattache à l'« intercessio » des évêques : l'intercessio se rapporte à la personne de l'intercedant, le droit d'asile se rapporte à un lieu. »².

Du point de vue de la religion chrétienne, le droit d'asile des Églises chrétiennes doit son origine à la coutume des fidèles qui voyaient dans les lieux saints un refuge, où ils pouvaient se soustraire aux vexations injustes et arbitraires. Le respect et la révérence

¹ Dictionnaire Grec-Français, Éd. Hachette, 1950, Dictionnaire Étymologique du grec moderne, Éd. Spoudi, 1993.

² Dictionnaire de droit canonique, t.1, Éd. Librairie Lefouzey et Ané, 1935, p.1084.

dont les temples païens faisaient l'objet ont été transférés aux églises. L'Église devenait ainsi la protectrice de tous les misérables et opprimés. La législation impériale n'intervient dans cette matière que lorsque le droit au refuge est déjà fermement établi dans les coutumes des fidèles. Le Code Théodosien de 392 supprime le refuge des églises pour les débiteurs « *publics* », c'est-à-dire ceux du fisc.

L'Église, nonobstant les lois impériales, continue à donner sa protection aux malheureux qui la recherchaient. Mais, du fait des troubles dus à la présence « *indisciplinée* » des réfugiés dans les lieux de culte, l'empereur Théodose II promulgue, en 431, une loi qui devait être fondamentale, touchant le droit d'asile de l'Église orientale. Non seulement cet empereur reconnaît le droit d'asile des Églises, mais il étend ce privilège à toutes les annexes, aux maisons, jardins, bains, places, portiques compris dans l'enceinte extérieure des temples. Il est, en revanche, interdit de dormir ou de manger à l'intérieur des sanctuaires. Ceux qui apportent des armes doivent les déposer à l'entrée.

Cette loi de Théodose est restée en vigueur jusqu'à la fin de l'Empire ; c'est toujours d'après ses indications qu'on a défini la circonscription des lieux de refuge. Celui qui s'était réfugié dans une église était en sûreté tant qu'il y restait, mais, une fois sorti de son abri, il retombait sous la vindicte de la loi.

Les lieux de culte sont désignés comme des lieux d'asile, mais c'est le droit positif ecclésiastique et civil qui détermine les modalités selon lesquelles le principe doit s'appliquer : en quelles circonstances, en quels édifices, avec quelles restrictions (pour les personnes par exemple qui ont commis des crimes, des homicides, etc.). De ce point de vue, la position de l'Église consiste à ne pas favoriser les criminels, mais à porter secours aux malheureux. Sur un plan législatif, le canon 1179 déclare que « *les églises jouissent du droit d'asile en ce sens que les coupables qui s'y sont réfugiés n'en doivent pas être retirés, sans l'assentiment de l'Ordinaire ou, au moins, du recteur de l'église, à moins qu'il n'y ait nécessité urgente* ». En France, des lois de police du culte existent, ainsi qu'une jurisprudence établie par le Conseil d'État : elles posent la règle que, sauf cas d'urgence nécessaire, la force publique ne peut entrer, pour l'exercice de ses fonctions, dans les édifices ouverts au culte sans en avoir avisé préalablement l'autorité ecclésiastique¹.

¹ Dans la Documentation catholique, t. XXI, 1929, p.1621.

Jusqu'à-là, l'asile concerne le lieu, il renvoie à une sémantique topographique alors qu'il devient par la suite une caractérisation de l'inviolabilité de la personne. Lorsque l'on parle du "droit d'asile", on se réfère en général moins à un lieu ou à une demeure qu'à une exigence qui concerne l'irréductibilité de la personne. Comme le précise Bruno-Marie Duffé, ce caractère irréductible de la personne, entendue au sens juridique, évolue : « *il est moins pensé en termes de lieu, d'abri inviolable, et plus en termes de droit. Le fait que le réfugié soit vu comme sujet de droit est lié à l'émergence de la notion même de réfugié comme une question internationale, inter-étatique, très ancrée dans la morale collective* »¹. La dimension éthique est donc constitutive de l'asile : le droit protège la personne dans son caractère social et relationnel. Comme l'écrit encore Duffé, « *la sauvegarde de l'individu, dans son caractère singulier, ses droits fondamentaux, rend possible l'articulation entre espace privé et l'espace public. Si l'on considère des droits fondamentaux, et en particulier si l'on donne une certaine ampleur au droit d'asile, on a la possibilité de distinguer et d'articuler le privé et le public, l'individu et le rapport entre les sujets. Et l'on pourra dire que, moins on respecte les droits fondamentaux des personnes, plus on fragilise le public, c'est-à-dire la communauté et la vie politiques. Plus on renforce les droits des personnes (...), plus on renforce la possibilité d'un vivre ensemble, qui est la définition du politique.*² ».

A l'époque contemporaine, l'asile est attaché à l'État, il caractérise la protection qu'un État accorde, sur son territoire, de manière discrétionnaire (mais non arbitraire) à une personne fuyant un autre État (en général, son État d'origine).

1.1.1. L'ASILE, DROIT DE L'ÉTAT ET DROIT FONDAMENTAL

« *L'asile met en rapport direct l'individu demandeur d'asile - touché dans ses droits les plus élémentaires, sa liberté et sa dignité - et l'État dont il n'est pas le citoyen, et qui n'entend pas abandonner sa souveraineté territoriale.* »³

¹ Bruno-Marie Duffé, « L'abri, le droit et la fragilité humaine. Un défi éthique permanent », dans *Économie et Humanisme*, n°345, juillet 1998, p.70

² op.cit. p.72.

³ F. Moderne, Propos sur le "droit d'asile", in *Le droit d'asile en Europe, Étude comparée*, L. Jeannin, M. Meneghini, .C. Pauti, R. Poupet, éd. L'harmattan, Coll. "Logiques juridiques", 1999, p. 424.

C'est dire que ce qu'on appelle le droit d'asile est un mécanisme très complexe qui met en jeu quelques-unes des notions fondamentales des sociétés contemporaines : les droits de l'homme, la citoyenneté, l'État dans l'exercice de sa souveraineté, l'État dans ses rapports avec les autres États...

Historiquement, la première consécration politique forte du "droit d'asile" est le fait de la Constitution du 24 juin 1793 :

« *Le peuple français donne asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté. Il le refuse aux tyrans* » (article 120).

Une telle formule permet d'associer l'asile à la République et de la présenter comme le "sanctuaire"¹ dans lequel les étrangers ayant dû fuir leur pays en raison de leur combat pour la liberté pourraient trouver un refuge, une protection. Et comme tous les étrangers sont susceptibles d'être concernés, l'asile ainsi défini peut s'assimiler à un droit de l'homme dont la France "terre d'asile" tient à apparaître comme le héraut. Et, même si on peut relever que ce "droit d'asile" est proclamé dans un contexte très particulier, celui d'un combat révolutionnaire contre la tyrannie sous toutes ses formes, l'hypothèse d'un droit subjectif que l'étranger demandeur aurait pu exiger de l'État français se situe dans la logique de l'idéologie révolutionnaire.

Comme on le sait, il n'en a rien été, et il a fallu attendre cet autre moment particulier que fut le deuxième après-guerre pour que le « *droit d'asile* » figure dans le texte du préambule de la Constitution de 1946² : c'est même un véritable droit à l'asile (sous réserve que le demandeur en apporte les preuves, bien sûr) susceptible d'être revendiqué par « *tout homme* » à qui son « *action en faveur de la liberté* » vaut d'être « *persécuté* », sous-entendu par son État d'origine, qui est proclamé.

En 1993, c'est la même inspiration qui conduit le Conseil constitutionnel à installer le droit d'asile parmi les droits fondamentaux en en faisant un « *principe de valeur constitutionnelle* », ce qui signifie que, « *s'agissant d'un droit fondamental dont la reconnaissance détermine l'exercice par les personnes concernées des libertés et droits reconnus de façon générale sur le territoire par la Constitution, la loi ne peut en*

¹ Ce qu'était l'asile religieux.

² « *Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République* ».

réglementer les conditions qu'en vue de le rendre plus effectif ou de le concilier avec d'autres règles ou principes de valeur constitutionnelle »¹.

Le juge constitutionnel en tire ensuite les conséquences en termes de garanties minimales pour les demandeurs d'asile : « *Le respect du droit d'asile, principe de valeur constitutionnelle, implique d'une manière générale que l'étranger qui se réclame de ce droit soit autorisé à demeurer provisoirement sur le territoire jusqu'à ce qu'il ait été statué sur sa demande ; sous réserve de la conciliation de cette exigence avec la sauvegarde de l'ordre public, l'admission au séjour qui lui est ainsi nécessairement consentie doit lui permettre d'exercer effectivement les droits de la défense qui constituent pour toutes les personnes, qu'elles soient de nationalité française, de nationalité étrangère ou apatrides, un droit fondamental à caractère constitutionnel »².*

Un bref regard sur les textes constitutionnels des États européens voisins montre qu'avec la France, l'Allemagne, le Portugal et l'Italie sont les seuls à affirmer, dans leur constitution, l'existence, pour l'étranger, d'un droit subjectif susceptible d'être invoqué face à l'État d'accueil. Cela étant, comme le remarque Franck Moderne³, « *l'asile se mérite* » puisqu'il faut avoir été « *persécuté pour son combat pour la liberté* » en France, « *persécuté politique* » en Allemagne, « *persécuté ou gravement menacé de persécution* » en raison de son activité « *en faveur de la démocratie, de la libération sociale ou nationale, de la paix entre les peuples, de la liberté et des droits de la personne humaine* » au Portugal ou de se voir interdire dans son propre État « *l'exercice effectif des libertés démocratiques garanties par la constitution* » en Italie. Ajoutons, cependant, que les interprétations jurisprudentielles (de la persécution, de la liberté démocratique pour laquelle combat l'individu) sont partout très en retrait, ce qui conduit à relativiser immédiatement et très fortement la portée de ce droit subjectif.

Si le “droit à l'asile” ne l'a pas emporté, il faut bien sûr en trouver les raisons dans la généralisation de la forme étatique comme mode d'organisation des sociétés politiques contemporaines. Par la souveraineté, son attribut principal, l'État dispose de la maîtrise de son territoire, et, à ce titre, c'est à lui qu'appartient le pouvoir “régalien” d'y admettre qui

¹ Décision DC n°93-325 13 août 1993, Rec. p. 224 ; RFDA, 1993, p. 871, obs. B. Genevois.

² *Idem*.

³ F. Moderne, Propos sur le “droit d'asile”, in *Le droit d'asile en Europe, Étude comparée*, op.cit., p. 433.

bon lui semble. Le droit international renforce encore le primat de la souveraineté étatique sur toute autre considération, y compris celle de la protection des droits de l'homme.

Alors même qu'elle n'a pas de valeur juridique contraignante pour les États, la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU le 10 décembre 1948, présente l'asile comme pouvant être accordé par un État, mais certainement pas comme un droit pour l'individu :

« *Devant la persécution toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays* » (art 14)¹.

Les termes de la Résolution du 14 décembre 1967, pourtant relative à l'asile territorial² et tout aussi dénuée de valeur juridique contraignante pour les États, sont encore plus fermes :

« *L'asile accordé par un État, dans l'exercice de sa souveraineté, à des personnes fondées à invoquer l'article 14 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme... doit être respecté par les autres États.* » (art 1er).

Dans le même sens, il est révélateur de noter que la conférence sur l'asile territorial, tenue à Genève sous l'égide des Nations Unies en 1977, a été dans l'incapacité d'aboutir à l'adoption d'une nouvelle convention puisqu'elle s'est heurtée à l'opposition des États et à leur refus de voir leur souveraineté limitée de cette manière.

Les conventions internationales qui engagent les États sur l'asile sont peu nombreuses et aucune ne concerne l'Europe³. Leur lecture ne permet de distinguer aucun droit subjectif qui permettrait à l'individu d'obtenir l'asile de la part d'un État ; bien au contraire, elles insistent sur le fait que « *tout État a le droit d'admettre sur son territoire les personnes qu'il lui convient de recevoir* » et qu'aucun État « *n'est obligé d'accorder l'asile ni d'expliquer pourquoi il le refuse* ».

¹ Ajoutons que l'Assemblée générale avait proposé le droit pour l'individu que « *l'asile soit accordé* » aux persécutés et que ce fut refusé lors du vote.

² Résolution n°2312/XXII de l'Assemblée générale adoptée le 14 décembre 1967.

³ On peut citer les Conventions Interaméricaines sur l'asile territorial et sur l'asile diplomatique signées à Caracas le 28 mars 1954 et la Convention de l'OUA sur les problèmes des réfugiés en Afrique signée à Addis-Abeba le 10 septembre 1969.

La Convention de Schengen du 19 juin 1990 (qui n'est pas directement relative à l'asile¹) n'impose à l'État partie que « *d'assurer le traitement de toute demande d'asile déposée par un étranger sur (son) territoire* », ajoutant que « *cette obligation n'entraîne pas pour une Partie contractante celle d'autoriser le demandeur d'asile à pénétrer ou à séjourner sur son territoire* » (article 29).

Quant aux conventions internationales relatives aux droits de l'homme qui comportent des dispositions réellement protectrices de l'individu sur bien des plans et qui engagent juridiquement les États, elles se gardent bien d'évoquer le thème de l'asile : ni le Pacte des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques adopté le 19 décembre 1966, ni la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales signée le 4 novembre 1950 (pour ne citer que les plus importantes) n'en font mention d'aucune manière.

Ajoutons que, même si la politique européenne en cours de définition à partir des Accords de Schengen se place sous son égide (ce qui entretient la confusion) et contrairement à certaines idées reçues, la Convention de Genève du 28 juillet 1951 n'est pas une convention relative à l'asile, elle n'impose aux États ni d'accorder l'asile à la personne qui demande à être reconnue comme réfugiée ni d'accorder l'asile au réfugié reconnu. La seule obligation qui pèse sur eux est de ne pas refouler le réfugié « *vers les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté est menacée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques* » (article 33 §1). C'est le principe du non-refoulement dont bénéficie le demandeur du statut de réfugié (ce qui est indispensable, sauf à vider la Convention de Genève de tout effet utile et l'engagement des États de tout contenu).

Il n'y donc pas, à proprement parler, d'asile "conventionnel" : il y a des réfugiés reconnus à qui un État a accordé un statut internationalement défini et auxquels, sur la base de son droit souverain, il a accepté d'accorder une entrée et un séjour sur son territoire.

Quant à l'asile constitutionnel, les polémiques suscitées par le Conseil constitutionnel le définissant comme un droit subjectif dans sa décision du 13 août 1993² ont rapidement (dès le 25 novembre suivant) entraîné une révision de la Constitution dont le résultat,

¹ Elle est « relative à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes ».

² Voir supra.

intéressant sur un plan juridique et politique, est d'inverser purement et simplement la problématique de 1946. Le nouvel article 53-1 dispose en effet que les autorités de la République « *ont 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 un autre motif* »¹. Le titulaire du "droit d'asile" est donc bien l'État, le caractère subjectif du "droit d'asile" est ainsi « *neutralisé* »².

Enfin, l'asile territorial au sens de la loi du 11 mai 1998 se situe, lui, dans la pure tradition de la doctrine de la souveraineté étatique : octroyé discrétionnairement par l'État, il ne fait bénéficier celui qui le sollicite que d'une admission au séjour qui n'est assortie d'aucun droit d'ordre humanitaire et d'aucune garantie de pérennité.

Droit fondamental dont la procédure de reconnaissance repose sur une appréciation largement discrétionnaire de l'État qui décide de l'admission sur son territoire de celui qui le sollicite et, donc, de l'effectivité de son droit, le "droit d'asile" reste donc avant tout un droit, une prérogative de l'État.

- Une prérogative qui autorise l'État à octroyer ou à refuser à l'étranger ayant quitté son pays la protection qu'il sollicite selon les critères que lui-même définit à partir de l'appréciation qu'il porte sur la réalité des craintes de persécutions³, sur « *l'action en faveur de la liberté* »⁴ ou sur la réalité des menaces pesant sur « *sa vie ou sa liberté* » ou des risques d'exposition « *à des traitements contraires à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales* »⁵ qu'allègue le demandeur.

- Une prérogative qui présente un caractère très politique puisque, au bout du compte, l'État d'accueil sera conduit à substituer sa propre protection à celle de l'État d'origine défaillant. Ce qui revient à dire qu'elle aura des incidences dans la gestion de sa politique internationale dans la mesure où ses autorités vont être conduites à apprécier les conditions dans lesquelles le demandeur a pu, ou n'a pas pu, exercer effectivement ses libertés démocratiques dans son État d'origine. Le comportement des autorités du pays

¹ Loi constitutionnelle n°93-1256 du 25 novembre 1993.

² H. Labayle, *Le droit d'asile en France : normalisation ou neutralisation?*, in RFDA 13 (2) mars-avril 1997.

³ Convention de Genève, art 1er.

⁴ Préambule de la Constitution de 1946.

⁵ Loi du 11 mai 1998 définissant l'asile territorial.

d'origine sera donc analysé et soupesé : ont-elles favorisé les persécutions? les ont-elles tolérées alors qu'elles émanaient de groupes privés? avaient-elles les moyens réels de s'y opposer et de protéger leur ressortissant? Toutes questions qui seront au centre du débat et influenceront sur l'octroi, ou le refus, de la protection par l'État de refuge.

- Une prérogative, enfin, qui présente un caractère très politique dans un deuxième sens : l'asile qui sera éventuellement accordé s'attache à protéger le "citoyen" dans la personne qui sollicite le refuge dans un État autre que le sien. Le citoyen, c'est-à-dire le « *membre d'une communauté politique organisée* »¹ qui fuit celle-ci parce qu'il ne peut plus y exercer ses droits politiques et parce que les persécutions dont il est la victime l'atteignent avant tout sous cet angle. Et c'est en considération de ces persécutions qu'il subit en tant qu'acteur du combat pour la liberté (dans le cas de l'asile constitutionnel) ou qu'il subit « *du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques* » (définition du réfugié par la convention de Genève) ou enfin des menaces pesant sur « *sa vie ou sa liberté* » ou des risques d'exposition « *à des traitements contraires à l'article 3 de la CESDH* » (dans le cas de l'asile territorial) que l'État d'accueil lui accorde l'asile sur son territoire ainsi que, dans les deux premiers cas, le statut de réfugié.

En d'autres termes, ce n'est pas à proprement parler et au premier chef l'être humain qui est pris en compte (les conventions humanitaires ont pour objet de prendre en charge l'être humain "simplement" démuné), c'est l'individu socialement et politiquement inscrit auquel son État d'origine refuse, ou est incapable, d'assurer la protection juridique de sa personne. Et l'asile accordé pour des raisons politiques est clairement né de la volonté de protéger les personnes contre la dictature, contre le totalitarisme.

Le "droit d'asile" ne peut ainsi être considéré comme un droit de l'homme², même si asile et droits de l'homme se recourent partiellement. Ils se recourent évidemment : la personne qui recherche la protection d'un État autre que le sien est, avant tout, la victime

¹ C'est le sens du mot citoyen depuis le XVIIème siècle. Cf. Dictionnaire historique de la langue française, préc.

² Comme le relève D. Alland, in *Droit d'asile et droit des réfugiés*, Colloque de Caen, SFDI, Pedone, 1997, p.144, la Convention pour la prévention et la répression du Génocide de 1948 ne l'évoque pas, la Convention Européenne de sauvegarde des droits de l'Homme de 1950 ne dit pas un mot sur l'asile, la Convention de Genève de 1951 ne concerne pas l'asile. Or tous ces textes datent de la même époque, ils ont les mêmes préoccupations, donc, " *si l'on avait voulu que l'asile soit un Droit de l'Homme, on l'aurait dit, on ne l'a pas fait* "...

d'une violation de ses droits fondamentaux. L'asile est alors un moyen de préserver et d'assurer la protection de droits fondamentaux garantis.

Ce qu'on appelle le droit d'asile est donc un mécanisme très complexe : tantôt droit de l'État, tantôt droit fondamental.

- L'asile constitutionnel est défini comme un droit fondamental d'application directe, mais il est, dans la procédure mise en place pour sa reconnaissance, précédé d'une appréciation largement discrétionnaire de l'État : c'est l'État qui décide de l'entrée sur le territoire et de l'admission au séjour de celui qui le sollicite et, donc, de l'effectivité de son droit. Cette appréciation, de nature policière, a alors pour effet de tendre à neutraliser le caractère " fondamental " de ce droit, mais, dans le même temps, relevant d'une application somme toute habituelle des pouvoirs de police, elle correspond à une situation régie par le droit des Droits de l'homme.

- L'asile conventionnel n'est internationalement protégé que sur un point : le non-refoulement du réfugié dont on a fait bénéficier le demandeur du statut (ce qui est, comme on l'a vu, indispensable, sauf à vider la Convention de Genève de tout effet utile). Les autres droits reconnus au demandeur d'asile sont nationaux et donc soumis aux principes communs en matière de protection des droits des personnes (et placés sous le contrôle du Conseil constitutionnel).

- L'asile territorial se situe, lui, dans la pure tradition de la doctrine de la souveraineté étatique : octroyé discrétionnairement, il ne fait bénéficier celui qui le sollicite que d'une admission au séjour qui n'est assortie d'aucun droit d'ordre humanitaire.

Toute l'histoire de l'asile, ces dernières années, est donc celle d'une collision entre,

- d'une part, ce qui ressort de la fonction essentielle de l'État moderne, à savoir le respect des droits fondamentaux de la personne dont le principe est de ne s'accompagner d'aucune considération de nationalité ;

- d'autre part, le principe de souveraineté sur la base duquel l'État peut se sentir autorisé à réserver sa protection à ses seuls nationaux ou, dans le cas de l'asile, aux étrangers de son choix ;

- et, enfin, l'aspiration du demandeur d'asile à une protection, et notamment à une protection des droits fondamentaux que son État d'origine ne veut plus ou ne peut plus lui assurer.

1.1.2. L'ASILE "A LA FRANÇAISE"

L'ensemble des éléments conflictuels que l'on vient de rappeler sont, pour une large part, à l'origine de la diversité des formes d'asile susceptibles d'être reconnues en France ainsi que de la complexité des procédures mises en place. Rappelons-les brièvement.

1.1.2.1. Il existe trois formes juridiques d'asile

1° L'asile constitutionnel (Constitution de 1958)

- « *Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République* », alinéa 4 du Préambule de la Constitution de 1946 incorporé dans le préambule de la Constitution de 1958.

- « *La République peut conclure avec les États européens qui sont liés par des engagements identiques aux siens en matière d'asile et de protection des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales, 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 leurs compétences 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 un autre motif* ». (article 53-1 de la Constitution de 1958).

2° L'asile "conventionnel" (Convention de Genève du 28 juillet 1951)

L'article 1er de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 (complétée par le Protocole de New York du 31 janvier 1967) définit le réfugié comme « *toute personne qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays* ».

3° L'asile territorial (Loi du 25 juillet 1952, modifiée par la loi du 11 mai 1998)

« Dans les conditions compatibles avec les intérêts du pays, l'asile territorial peut être accordé par le ministre de l'Intérieur, après consultation du ministre des Affaires étrangères, à un étranger si celui-ci établit que sa vie ou sa liberté est menacée dans son pays ou qu'il y est exposé à des traitements contraires à l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Les décisions du ministre n'ont pas à être motivées ». (Loi du 11 mai 1998, «Loi relative au droit d'asile », modifiant l'article 13 de la loi du 25 juillet 1952). Cette forme d'asile a été créée pour certains Algériens et certains Bosniaques, mais elle s'est étendue à d'autres nationalités depuis peu.

1.1.2.2. Les trois formes d'asile peuvent être attribuées selon deux procédures :

1° S'agissant de l'asile constitutionnel et de l'asile conventionnel,

La procédure fixée par la loi de 1952, modifiée en 1998, est, dans ses grandes lignes, la suivante :

- 1) admission au séjour ;
- 2) obtention d'une autorisation provisoire de séjour (APS) d'un mois, éventuellement reconductible, pour saisir l'OFPRA ;
- 3) saisine de l'OFPRA ;
- 4) délivrance par la préfecture d'un récépissé portant la mention « *a demandé le statut de réfugié à l'OFPRA* », valable trois mois et renouvelable jusqu'à la décision de l'OFPRA ou la saisine de la Commission des Recours des Réfugiés ;
- 5) décision de l'OFPRA ;

Positive, elle s'accompagne de la délivrance d'un « certificat de réfugié », valable trois ans et renouvelable tous les cinq ans.

Négative, elle permet, pendant un délai d'un mois, un appel devant la Commission des Recours des Réfugiés (CRR) pour lequel le requérant peut, s'il est entré régulièrement sur le territoire national, demander à bénéficier de l'aide juridictionnelle¹ ;

¹ Voir plus loin.

6) décision de la Commission des Recours des Réfugiés ;

Positive, l'annulation de la décision de l'OFPRA vaut reconnaissance de la qualité de réfugié (puisqu'il relève du plein contentieux) : la décision de la Commission des Recours des Réfugiés est substituée à celle de l'OFPRA qui doit alors délivrer le certificat de réfugié.

Négative, elle est susceptible, dans un délai de deux mois et avec le conseil obligatoire d'un avocat au Conseil d'État¹, d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État (juge du droit et non du fond). La cassation de la décision de la Commission des Recours des Réfugiés entraîne, soit le renvoi de l'affaire devant la CRR, soit le règlement au fond de l'affaire « *si l'intérêt d'une bonne administration de la Justice le justifie* »².

2° S'agissant de l'asile territorial,

La consécration législative de l'asile territorial succède à un régime fondé sur de simples circulaires en application desquelles le refus d'asile territorial ne pouvait ouvrir droit à aucune forme de contentieux. On peut donc considérer que, malgré les faiblesses du nouveau mécanisme, cette reconnaissance marque un progrès de l'État de droit puisque, désormais, les décisions de refus prises, comme on va le voir, par le Ministre de l'Intérieur, sont susceptibles de recours pour excès de pouvoir dans les conditions de droit commun devant les juridictions administratives.

a) La procédure normale fait intervenir successivement :

- le dépôt de la demande d'asile territorial à la Préfecture si l'étranger réside en France ou a été autorisé à y entrer ; si la demande est déposée à la frontière, l'étranger est muni d'un sauf-conduit lui permettant de déposer sa demande d'asile territorial ;
- la transmission du dossier au ministère de l'Intérieur dans les deux semaines suivantes accompagné de l'avis motivé du Préfet ;
- une décision du ministre de l'Intérieur après recueil de l'avis du Ministre des Affaires étrangères.

¹ Comme c'est la règle du droit commun de la cassation. En outre, comme devant la CRR, le requérant peut demander à bénéficier de l'aide juridictionnelle.

² Article 11 de la loi du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif.

Un très récent arrêt du Conseil d'État, rendu le 28 décembre 2001¹, confirme que l'asile territorial est un pouvoir discrétionnaire du Ministre de l'Intérieur pour lequel le juge administratif limite son contrôle au contrôle de "l'erreur manifeste d'appréciation"² des décisions de refus. En l'espèce, le Tribunal administratif de Lyon avait annulé la décision en procédant à un contrôle "normal" de celle-ci. Le Conseil d'État a refusé cette interprétation en rappelant que le Ministre de l'Intérieur conserve un large pouvoir d'appréciation (les conventions de Schengen et de Dublin, comme on le verra plus loin, ont d'ailleurs pris soin d'énoncer que l'asile territorial participe de l'exercice du pouvoir régalién des autorités de l'État), un pouvoir discrétionnaire pour lequel le juge administratif doit borner son contrôle à la vérification que la décision de refus ne repose pas sur une erreur manifeste d'appréciation des risques auxquels l'intéressé serait exposé en cas de retour dans son pays. Enfin, on peut relever que le Conseil d'État a indiqué de manière claire que la consultation du Ministre des Affaires étrangères prévue par l'article 3 du décret du 23 juin 1998 doit intervenir en toute hypothèse, que le Ministre de l'Intérieur accorde ou n'accorde pas l'asile territorial³.

C'est donc le caractère subsidiaire de l'asile territorial par rapport à l'asile "conventionnel" et à l'asile constitutionnel qui se trouve réaffirmé par le juge administratif suprême.

b) La procédure d'urgence s'applique dans trois cas :

- à l'étranger qui a sollicité l'asile territorial et le statut de réfugié et qui, dans le cadre de cette seconde demande, a fait l'objet d'un refus de séjour (article 10 2°, 3°, 4° de la loi de 1952) ;

- à l'étranger dont la demande d'asile territorial paraît dilatoire, ce qui est le cas lorsque l'intéressé

- est en rétention administrative,

¹ CE 28 décembre 2001, *Préfet du Rhône c/ M. Nacef*, req. n° 226961.

² C'est-à-dire « une erreur qui saute aux yeux sans qu'il soit besoin d'être un expert très averti », selon la formule du Doyen Vedel, in *Droit administratif*, manuel écrit en collaboration avec Pierre Delvolvé, P.U.F, coll. Thémis, 1ère édition, 1958, p. 800.

³ Cette précision n'était sans doute pas inutile dans la mesure où le Ministre des Affaires étrangères dispose certainement d'éléments plus précis sur les difficultés que peuvent connaître certains États en matière de protection des droits des personnes et sur les risques encourus par telle ou telle catégorie de population.

- est en situation irrégulière et a déposé sa demande d'asile alors qu'il venait de se voir notifier une invitation à quitter la France ou un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière,

- a vu sa demande rejetée par l'OFPPRA (et si l'OFPPRA n'a pas saisi le Ministre de l'Intérieur au titre de l'asile territorial),

- séjourne irrégulièrement sur le territoire français et a formulé sa demande d'asile territorial au moment où il est interpellé.

- à l'étranger dont la demande d'asile territorial présente un caractère abusif (notamment quand la nouvelle demande intervient peu de temps après un rejet précédent ou quand deux ou plusieurs demandes d'asile territorial ont été rejetées ou quand la demande d'asile territorial comporte une manœuvre frauduleuse, par exemple, l'usage de fausse identité ou de faux documents).

Cette procédure d'urgence a pour effet que :

- le demandeur ne reçoit pas de récépissé,
- le demandeur ne peut être éloigné tant qu'il n'a pas été statué sur sa demande,
- l'arrêté de reconduite à la frontière pris à son encontre voit son exécution provisoirement suspendue,
- l'intéressé est placé en rétention administrative.

Comme dans le cadre de la procédure normale, un recours contre le refus de l'asile territorial par le Ministre de l'Intérieur peut être déposé, mais il n'a pas d'effet suspensif.

c) Les effets de l'asile territorial

Le bénéficiaire de l'asile territorial bénéficie de plein droit de la carte de séjour temporaire (carte dite « *vie privée et familiale* », non renouvelable de plein droit) et non d'une carte de résident comme le réfugié statutaire.

1.1.2.3. Il y a quatre catégories de demandeur d'asile

Les trois premières sont déterminées par le lieu (géographique) où l'étranger sollicite l'asile, la quatrième correspond à la logique traditionnelle du Droit d'asile, droit de l'État qui l'accorde discrétionnairement à qui bon lui semble.

La procédure applicable à chacune d'elles donne à l'accès à la possibilité d'obtenir le statut de réfugié une effectivité plus ou moins grande.

Les deux premières sont celles qui ont le moins de chances de déboucher sur l'obtention d'un statut de réfugié parce qu'elles permettent au droit de l'État de fonctionner avec la plus grande force. L'étranger n'ayant pas pénétré sur le territoire (même si cette affirmation repose largement sur une fiction dans le deuxième cas : le port, l'aéroport ou la gare étant bien sur le territoire français!), il est beaucoup plus facile de lui interdire cette possibilité au nom du droit souverain de l'État de contrôler l'entrée sur son territoire, principe traditionnel du Droit international.

Le troisième cas, le moins restrictif, est aussi celui de la moins grande maîtrise de l'État : le taux d'exécution des arrêtés de reconduite à la frontière (moins de 1 sur 5) suffit à démontrer le peu d'efficacité des mécanismes policiers à partir du moment où l'étranger est physiquement présent sur le territoire national.

1° Le demandeur d'asile ayant présenté sa demande hors du territoire

Pratique très rare, et donc rappelée seulement pour mémoire : aucun texte n'en régit le déroulement. La décision appartient au Ministre des Affaires Étrangères.

2° Le demandeur d'asile ayant présenté sa demande à la frontière

- Il peut être maintenu en zone d'attente par le Service du contrôle aux frontières « pendant le temps strictement nécessaire à un examen tendant à déterminer si sa demande n'est pas manifestement infondée »¹, c'est-à-dire pour une durée de 48 heures, renouvelable une fois dans les mêmes conditions, prolongeable pour une durée de 8 jours par ordonnance du Président du TGI, et prolongeable une dernière fois et « exceptionnellement » pour une nouvelle durée de 8 jours par le même Président du TGI. Soit un total de 20 jours maximum.

¹ Article 35 Quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945.

La demande manifestement infondée se définit comme « *ne devant donner lieu à aucune recherche* ». En pratique, il s'agit soit d'un étranger qui n'invoque aucun risque dans son pays d'origine, soit d'un étranger qui, avant d'arriver en France, est passé par un État auquel il aurait dû demander l'asile. L'appréciation du « *caractère manifestement infondé* » relève, après l'audition de l'intéressé, de la Division asile à la frontière (DAF) composée d'agents de l'OFPPRA, détachés.

- L'étranger retenu en zone d'attente doit être immédiatement informé de ses droits et devoirs, « *il peut demander l'assistance d'un interprète et d'un médecin et communiquer avec un conseil ou toute personne de son choix* »¹, il peut, en outre, demander le bénéfice de l'aide juridictionnelle².

- Quand la demande d'asile n'apparaît pas manifestement infondée, l'intéressé reçoit un sauf-conduit d'une validité maximale d'une semaine qui l'autorise à se rendre à la Préfecture dans le ressort de laquelle il pense fixer sa résidence pour y demander son admission au séjour et y retirer un formulaire de saisine de l'OFPPRA³.

- Quand l'entrée en France lui est refusée, l'intéressé est éloigné, c'est-à-dire qu'il est renvoyé, soit vers son pays d'origine s'il n'y court pas de risque, soit vers un « *pays tiers d'accueil* », soit encore vers l'État de l'Union européenne qui, en application de la Convention de Dublin, est responsable de l'examen de sa demande d'asile, auquel cas il ne peut saisir l'OFPPRA.

3° Le demandeur d'asile présentant sa demande à l'intérieur du territoire

L'étranger peut être entré sur le territoire régulièrement ou irrégulièrement. En toute hypothèse, il doit dans les jours qui suivent son entrée en France se rendre à la Préfecture du ressort de son futur domicile pour y demander son admission au séjour « *au titre de l'asile* ». La Préfecture vérifie que le demandeur d'asile n'entre pas dans l'un des cas où l'admission au séjour peut lui être refusée aux termes de l'article 10 de la loi du 25 juillet

¹ *Idem.*

² Dans des conditions que l'on verra plus loin.

³ Article 10 et 11 de la loi du 25 juillet 1952.

1952¹. Elle vérifie également auprès du fichier de l'OFPRA qu'il n'a pas déjà déposé une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié².

Après ces vérifications, le demandeur d'asile reçoit une autorisation provisoire de séjour (APS) valable un mois en vue d'effectuer les démarches auprès de l'OFPRA. Cette APS a pour effet de le placer en situation régulière, même s'il est entré irrégulièrement en France, et de lui permettre de bénéficier des prestations sociales et aides financières offertes aux demandeurs d'asile (notamment hébergement, couverture sociale et médicale), mais elle ne lui permet pas de travailler. La Préfecture remet également au demandeur d'asile un formulaire de demande de statut de réfugié destiné à l'OFPRA.

Après la saisine de l'OFPRA, le demandeur reçoit un récépissé constatant le dépôt d'une demande de réfugié renouvelable jusqu'à la notification de la décision de l'OFPRA, puis le cas échéant jusqu'à la décision de la Commission des Recours des Réfugiés.

4° Le demandeur d'asile territorial

La loi ne définit pas le statut du demandeur pendant l'examen de son dossier, pas plus que les droits de sa famille. La circulaire du 12 mai 1998 se borne à prévoir que le demandeur d'asile territorial admis au séjour reçoit un récépissé de demande de carte de séjour qui lui permet d'être en situation régulière en France, mais qui ne lui permet pas de travailler.

¹ Quatre motifs peuvent fonder un refus d'admission au séjour :

- l'examen de la demande d'asile relève de la compétence d'un autre État de l'Union européenne (Convention de Dublin). Dans ce cas le demandeur n'est pas admis au séjour et ne peut pas saisir l'OFPRA.

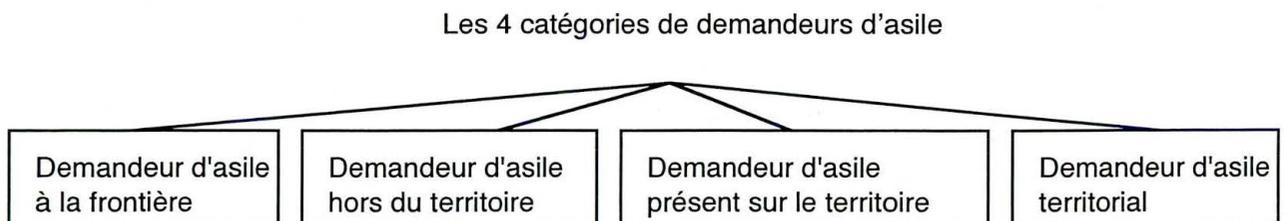
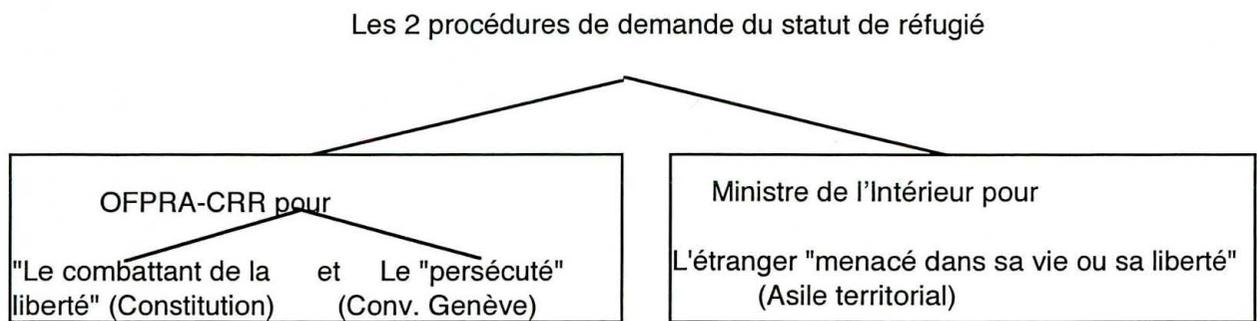
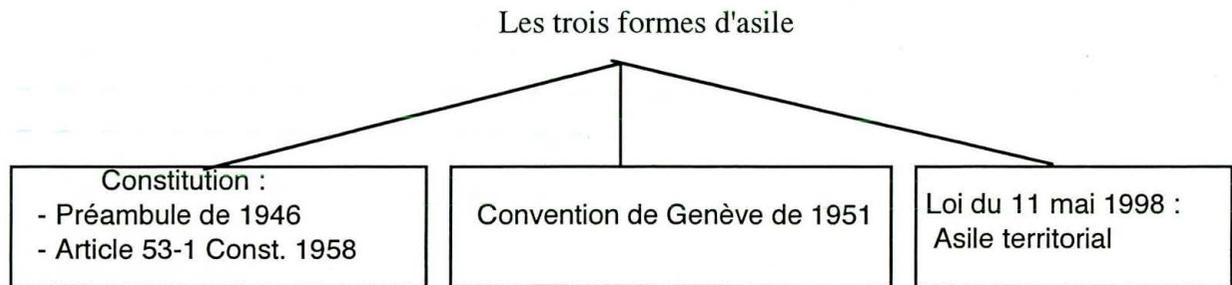
- le demandeur d'asile a la nationalité d'un pays qui a fait l'objet de " la clause de cessation " en raison par exemple, d'un changement de régime laissant présumer que les craintes ne sont plus justifiées (article 1er, C, 5 de la Convention de Genève).

- la présence du demandeur d'asile sur le territoire français constitue une menace grave pour l'ordre public (article 5, 12 à 12 ter et 15 de l'ordonnance du 2 novembre 1945).

- la demande d'asile est frauduleuse, abusive ou dilatoire, soit que l'intéressé ait présenté sa demande sous une fausse identité ou plusieurs demandes sous des identités différentes, soit qu'il ait présenté une demande de réexamen auprès de l'OFPRA sans invoquer aucun élément nouveau, soit qu'il ait présenté sa demande lors de son interpellation en situation irrégulière l'exposant à une reconduite à la frontière ou lors de la notification d'une mesure d'éloignement ou après la notification d'une décision lui refusant un titre de séjour.

²Dans ce but, elle relève ses empreintes digitales et les transmet à l'OFPRA (circulaire du 8 février 1994).

L'ensemble du dispositif peut être représenté de la manière suivante :



1-1-3. LA CONVENTION DE GENEVE N'EST PAS UNE CONVENTION SUR L'ASILE

Dans le cadre de cette étude, il ne sera question que du statut de réfugié susceptible d'être octroyé par l'OFPRA ou la CRR, c'est-à-dire celui qui découle de la **Convention de Genève du 28 juillet 1951** et, très accessoirement pour de simples raisons statistiques (les statuts attribués sur la base du texte constitutionnel sont en nombre très faible), celui qui est défini par la Constitution.

Liée à bien des égards à la fin de la seconde guerre mondiale, la Convention de Genève se propose de donner une protection à ceux des étrangers qui en ont besoin pour diverses raisons, dont les principales tiennent à la disparition de l'État d'origine, aux règlements territoriaux qui ont suivi l'armistice ou encore aux transferts massifs de population auxquelles la guerre a donné lieu, particulièrement en Europe centrale et orientale.

Sans faire une présentation exhaustive du texte de la Convention de Genève qui n'aurait pas sa place ici, il est néanmoins nécessaire de donner certains éclairages sur son contenu.

- En premier lieu, on peut remarquer que la Convention de Genève concerne les réfugiés, qu'elle définit dans son article 1A.2 : *« Le terme de "réfugié" s'appliquera à toute personne (...) qui, (...) craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ».*

Le terme "asile" n'apparaît pas, pas plus que celui de "demandeur d'asile". En effet, comme nous l'avons souligné plus haut, l'asile continue de relever de la souveraineté étatique et il n'est pas question, en 1951 comme plus tard lors de la tentative de réforme de la Convention en 1967 ou encore lors de la rédaction de la convention de Dublin (dont nous reparlerons) ou même des textes communautaires actuellement en cours de définition, que les conditions de l'accès sur le territoire national puissent ne plus relever de la compétence des États. Néanmoins, et c'est son apport considérable, posant le principe du caractère déclaratif (ou encore récognitif) du statut de réfugié, le texte de Genève établit une sorte de standard minimum de garanties dont est susceptible de

bénéficier le demandeur d'asile : certains principes qu'il fixe constituent, des « *principes généraux du droit d'asile* » que les États doivent, en tout état de cause, respecter.

Ainsi, l'article 31 alinéa 1 stipule que « *les États contractants n'appliqueront pas de sanctions pénales, du fait de leur entrée ou de leur séjour irrégulier, aux réfugiés qui, arrivant directement du territoire où leur vie ou leur liberté était menacée au sens prévu par l'article 1er, entrent ou se trouvent sur leur territoire sans autorisation, sous la réserve qu'ils se présentent sans délai aux autorités et leur exposent les raisons reconnues valables de leur entrée ou présence irrégulière* ». De plus, l'alinéa suivant du même article 31 interdit de faire obstacle à l'entrée des demandeurs d'asile démunis des documents requis pour pénétrer sur le territoire national. De la sorte, le demandeur d'asile doit bénéficier dans le pays où il dépose sa demande d'une véritable « *immunité pénale* »¹.

L'article 33 dispose qu' « *aucun des États contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté seraient menacées en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques* ». Jusqu'à la convention de Dublin dont l'objet est de fixer le principe de la responsabilité d'un seul État pour l'examen d'une demande d'asile, cette garantie de non-refoulement était l'unique obligation imposée aux États. En France, l'article 33 a été consacré par le Conseil d'État comme un « *principe général du droit* »². La loi du 11 mai 1998, réformant la loi de 1952, rappelle, dans son article 10, que la décision concernant l'admission au séjour intervient « *sous réserve du respect des dispositions de l'article 33 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951* », ce qui revient à dire que le demandeur d'asile présent sur le territoire national a la garantie qu'aucune mesure d'éloignement ne pourra être exécutée³ tant que l'OFPRA ou la CRR n'ont pas statué négativement.

¹ Expression utilisée par L. Legoux, F. Tiberghien, P. Vianna, *Les réfugiés dans le monde*, Documentation française, Problèmes politiques et sociaux n° 699, mars 1993.

² CE Ass, 1er avril 1988, *Bereciartua Echarri* (Rec. p. 135 ; GAJA n° 114).

³ A l'exception de certains cas limitativement énumérés : « *la présence de l'étranger constitue une menace grave pour l'ordre public* », « *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* » (article 10 de la loi du 25 juillet 1952), ou encore lorsque la Convention de Dublin trouve à s'appliquer.

- En deuxième lieu, on peut observer que si le principe de non-refoulement est garanti par les différents États contractants, sa portée pratique est cependant largement atténuée par l'application du principe de « *pays sûr* » ou de « *pays de premier accueil* ».

Les dispositions nationales prévoient généralement deux situations :

- soit, le demandeur d'asile est originaire d'un État considéré comme « *sûr* » ;
- soit, le demandeur d'asile est passé (et a eu le temps de demander l'asile) par un État considéré comme « *sûr* » avant d'arriver dans l'État dans lequel il dépose sa demande. Dans ce cas, il lui est fait application du principe selon lequel un réfugié doit demeurer dans le pays dans lequel il a obtenu protection pour la première fois. De telles règles font courir un danger certain au demandeur d'asile puisque les autorités nationales ne prévoient pas de prévenir ou d'obtenir le consentement du « *pays tiers d'accueil* » pour examiner la demande d'asile avant d'y renvoyer le demandeur qui se trouve sur leur territoire.

En Europe, le Danemark, l'Allemagne et la Grande-Bretagne, notamment, établissent des listes de « *pays sûrs* », alors que l'Italie ou l'Espagne appliquent cette notion de manière empirique.

Quant à la France, il convient de la ranger dans ce dernier groupe de pays. Elle n'a pas, en effet, de liste officielle de pays sûrs. Dans un arrêt de 1996, le Conseil d'État a ainsi jugé que le seul fait qu'un demandeur d'asile libérien provenant du Cameroun n'y ait pas demandé l'asile alors que ce pays est partie à la Convention de Genève ne pouvait donner à sa demande un caractère manifestement infondé et le priver de son droit à se voir reconnaître le statut de réfugié¹. Néanmoins, dans leur appréciation de la demande d'asile, l'OFPRA et la CRR en reprennent la logique quand ils sont amenés à estimer, comme l'a fait la CRR par exemple dans une décision récente, que les critiques de l'intéressée « *à l'égard du régime de Milosevic ne sont pas susceptibles de faire naître actuellement des craintes de persécution de la part des autorités investies du pouvoir dans ce pays* »². De même, la CRR a tenu compte de l'adoption le 26 février 2001, par le parlement yougoslave, d'une loi amnistiant les faits de désertion et d'insoumission relatifs à la

¹ CE Ass, 18 décembre 1996, *Ministre de l'intérieur c. Rogers* (RFDA, mars-avril 1997, p. 281).

² CRR, 7 mai 2001, 361427, *Melle Milosavljevic*.

mobilisation lors de la campagne de répression au Kosovo, pour écarter les craintes de persécution invoquées pour ce motif¹.

- En troisième lieu, on peut relever que la notion de « *craintes de persécutions* », qui permet de déterminer les menaces qui pèsent sur le candidat-réfugié, est interprétée de manière plus ou moins large par les juges nationaux.

S'agissant de la nature des persécutions craintes ou subies, le silence de la Convention de Genève sur ce point a été comblé, en France, par le Conseil d'État et la CRR qui ont posé comme condition de base qu'elles doivent être personnelles au candidat au statut, ce qui revient à dire que la seule appartenance de celui-ci à une minorité ethnique, religieuse ou nationale, ne suffit pas : il lui faut démontrer qu'il a été personnellement exposé à des persécutions en raison de son appartenance à la minorité désignée (le fait que les persécutions aient frappé toute la minorité ou le groupe concerné n'est pas considéré comme suffisant). Par exemple, le Conseil d'État a jugé que « *la politique de limitation des naissances pratiquée en Chine, en l'absence de craintes individuelles* » ne constitue pas une persécution et ne permet donc pas à une mère de famille de cinq enfants de se voir reconnaître le statut de réfugié². Cette jurisprudence conduit F. Julien-Laferrière à relever de manière désabusée que, « *paradoxalement, moins les autorités publiques d'un pays respectent les droits de l'homme, moins leurs ressortissants ont de chance d'être reconnus réfugiés* »³...

Par ailleurs, on peut ajouter que la notion de persécutions a connu une certaine évolution ces dernières années : par exemple, la CRR admet depuis 1991 que l'excision subie par une femme contre sa volonté peut constituer une persécution si la personne exposée à ce risque ne trouve aucune protection auprès des autorités publiques de son pays d'origine⁴. Cette jurisprudence a été confirmée en 2001 dans trois affaires soumises à son contrôle. Dans les deux premiers cas, elle a admis le recours⁵ ; dans le dernier, elle ne l'a pas accueilli en estimant que « *sa situation de femme excisée ne permet pas à elle seule, à supposer même qu'elle ait été soumise à cette pratique contre son gré, de regarder Melle*

¹ CRR, 7 mai 2001, 366485, *Grkovic et autres*.

² CE 29 décembre 1983, *Mme Cheng*, Rec. p. 780 ; D. 1994, Somm. p. 255, obs. F. Julien-Laferrière.

³ F. Julien-Laferrière, *Droit des étrangers*, P.U.F, Coll. "Droit fondamental", 2000, p. 406, note 1.

⁴ CRR, 18 septembre 1991, *Diop* et CE, 29 juillet 1998 (rec. CIC, p. 50).

⁵ CRR, SR, 7 décembre 2001, *Époux Sissoko*; CRR, SR, 7 décembre 2001, *Mme A*.

Soumah comme pouvant craindre avec raison d'être persécutée pour l'un des motifs énoncés par les dispositions de l'article 1er, A, 2 de la Convention de Genève »¹.

- En quatrième lieu, se pose la question de ce que l'on a pris l'habitude d'appeler la théorie de "l'agent de persécution" : puisque la personne évoque des craintes de persécutions qui l'empêchent de se réclamer de la protection de l'État dont elle a la nationalité, c'est par rapport à ce seul pays que la crainte est appréciée. Ce qui signifie que les persécutions craintes ou subies doivent émaner des autorités publiques du pays dont le requérant a la nationalité, ainsi que de « *particuliers, organisés ou non* ». Mais, cette dernière solution n'est retenue que si les persécutions « *sont encouragées ou tolérées volontairement par l'autorité publique, de sorte que l'intéressé n'est pas effectivement en mesure de se réclamer de la protection de celle-ci* »².

Cette interprétation de la Convention conduit le Conseil d'État et la CRR à ne pas reconnaître la qualité de réfugié quand les persécutions émanent de particuliers non contrôlés par les autorités publiques (c'est le cas des victimes des violences des groupes islamistes en Algérie, par exemple) ou quand aucune autorité de droit ou de fait n'est en mesure ni de contrôler le territoire où se trouve le requérant ni de lui accorder sa protection (c'est le cas, par exemple, de la Somalie). En revanche, dès qu'une autorité de fait prend la place de l'autorité de droit pour exercer le pouvoir, les persécutions émanant de cette autorité de fait peuvent justifier la reconnaissance de la qualité de réfugié (ce fut le cas, par exemple, de l'ex-Yougoslavie avant la mise en place du régime Kostunica)³.

- En cinquième et dernier lieu, contrairement à la lettre et à l'esprit de la Convention de Genève, les conditions d'entrée sur le territoire français (régulière ou non) ont, dans deux domaines, des conséquences considérables. L'article 31 de la Convention interdit clairement aux États d'appliquer « *des 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*

¹ CRR, SR, 7 décembre 2001, *Soumah*.

² CE, sect. 27 mai 1983, *Dankha*, AJDA 1983, p. 481 ; 19 juin 1996, *Medjebeur*, D., 1997, Somm. p. 43, obs. F. Julien-Laferrière.

³ On peut relever que cette jurisprudence va à l'encontre des positions du HCR, pour lequel « *la question essentielle pour établir la base et la justification d'une protection internationale est l'absence de protection nationale contre la persécution, que cette déficience puisse ou non être attribuée à une intention délibérée de nuire de la part de l'État* » ; ajoutant que « *la persécution qui n'implique pas la complicité de l'État n'en reste pas moins une persécution* » (cité par F. Julien-Laferrière, in *Droit des étrangers*, P.U.F, Coll. "Droit fondamental", 2000, p. 405).

autorisation. ». L'article 10 de la loi du 25 juillet 1952, modifiée en 1998, dispose, dans le même sens, que « *l'admission ne peut être refusée au seul motif que l'étranger est démuné des documents et des visas mentionnés à l'article 5 de l'ordonnance du 2 novembre 1945*. » Sur ces bases pourtant claires (et, peut-on ajouter, de bon sens : une personne sérieusement menacée dans sa vie ou sa liberté n'a, c'est l'évidence, pas toujours la possibilité de se faire établir passeport et visa avant son départ...), la Cour de Cassation a néanmoins défini une jurisprudence qui prive largement ces dispositions de leur portée et de leur utilité¹.

De plus, et surtout pour ce qui nous concerne ici, deux textes adoptés postérieurement ont fait de l'entrée régulière sur le territoire une condition *sine qua non* de la possibilité d'accès, d'une part à un travail, d'autre part à l'aide juridictionnelle. La circulaire du 26 septembre 1991 détermine trois conditions très contraignantes pour qu'un demandeur d'asile soit autorisé à travailler², dont l'une est l'entrée régulière sur le territoire français. La loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridictionnelle, dans son article 3, en réserve le bénéfice devant la Commission des Recours des Réfugiés aux seuls demandeurs d'asile ayant pénétré régulièrement sur le territoire national ou y résidant régulièrement.

Cette restriction, qui conduit à exclure la grande majorité des demandeurs, est d'autant plus injustifiable que l'octroi de l'aide juridictionnelle est, dans bien des cas pour eux, la condition de l'effectivité du droit au recours, en l'occurrence du droit au recours en appel devant la CRR. Notons, enfin, que cette opposition à la reconnaissance des droits mentionnés au demandeur d'asile entré irrégulièrement sur le territoire national est parfaitement contradictoire avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, laquelle a, à plusieurs reprises et notamment dans une affaire mettant en cause la France³, refusé de prendre en compte le caractère irrégulier du séjour et considéré que le critère à privilégier est la seule présence physique du demandeur sur le territoire national.

¹ Elle a, par exemple, refusé son bénéfice à un demandeur d'asile turc venu en France par voie terrestre après avoir transité par la Bulgarie, la Yougoslavie et l'Italie, au motif que l'intéressé « *n'était pas arrivé directement, au sens de l'article 31 de la Convention de Genève, sur le territoire français* » (Crim. 9 déc. 1987, *Beyazit*, D. 1988, p. 346, note F. Julien-Lafferrière). Cité par F. Julien-Lafferrière, in *Droit des étrangers*, P.U.F, Coll. "Droit fondamental", 2000, p. 368.

² Sur ce point, voir plus loin, dans 1.3.2. Les droits du demandeur d'asile.

³ Arrêt *Amuur c. France*, 25 juin 1996, Rec. 1996, p. 826. RDE, 1996, p. 341. Arrêt *D. c. Royaume-Uni*, 2 mai 1997, RDE, 1997, pp. 94 et s.

Si, comme nous venons de le rappeler, la Convention de Genève impose aux États le respect des principes de non-refoulement, de non-discrimination et de la liberté de religion, elle ne fixe pas elle-même, principe de souveraineté oblige, les règles procédurales qui vont permettre l'obtention du statut de réfugié.

Elle renvoie aux États le soin d'organiser les procédures et les institutions nécessaires à la reconnaissance de la qualité de réfugié.

1.1.4. LES INSTITUTIONS FRANÇAISES CHARGÉES DE L'EXAMEN DES DEMANDES D'ASILE : L'OFPRA ET LA CRR

Pour la France, c'est l'objet de la loi du 25 juillet 1952, dont on peut relever qu'elle n'est pas relative à l'asile, mais « *relative à l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides* ». Ce n'est qu'avec la réforme législative intervenue le 11 mai 1998 qu'elle deviendra « *relative au droit d'asile* ».

La loi du 25 juillet 1952¹ est notamment consacrée à la création et à l'organisation de l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA), dont on peut relever que c'est un établissement public administratif placé sous la tutelle du Ministre des Affaires étrangères.

Son directeur, actuellement, est nommé pour 3 ans parmi les agents du ministère. Il « *est assisté d'un Conseil* » présidé par un représentant du Ministre des Affaires étrangères et comprenant un représentant de chacun des ministères intéressés par le problème des réfugiés (Justice, Intérieur, Finances, Travail et Sécurité sociale, Santé publique et Population) ainsi qu'un représentant des organisations non gouvernementales habilitées à s'occuper des réfugiés (en pratique, un représentant du SSAE). De plus, le Délégué en France du Haut-Commissariat aux Réfugiés des Nations Unies (HCR) assiste aux réunions.

L'OFPRA a pour fonction d'assurer la protection juridique et administrative des réfugiés et apatrides : « *l'office exerce la protection juridique et administrative des réfugiés et apatrides et assure, en liaison avec les divers départements ministériels intéressés, l'exécution des conventions, accords ou arrangements internationaux intéressant la*

¹ Complétée par le décret d'application n° 53-377 du 2 mai 1953.

protection des réfugiés en France, et notamment de la Convention de Genève du 28 juillet 1951.

L'office reconnaît la qualité de réfugié à toute personne qui relève du mandat du Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés, ou qui répond aux définitions de l'article 1er de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés. Il coopère avec le Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés et est soumis à sa surveillance dans les conditions prévues par les accords internationaux ».

Il est divisé en cinq divisions : trois divisions géographiques (Afrique-Amérique, Europe-Bassin Méditerranéen, Asie), une division juridique (qui traite le contentieux, les relations avec la CRR et le Conseil d'État, la coopération avec les partenaires européens, notamment dans le cadre du CIREA, Centre d'Information, de Réflexion et d'Échanges sur l'Asile) et une division de la protection qui s'occupe des réfugiés statutaires.

En 2000, 40 000 demandeurs ont saisi l'OFPRA, 48 000 l'ont fait en 2001 : pour chacun d'eux, cela représente un délai d'attente moyen de 6 mois environ¹. Durant l'hiver 2000-2001, l'Office a bénéficié d'un renfort important en personnel (110 personnes ont été recrutées, ce qui l'a fait tripler en taille et le porte à 450 personnes, auxquelles il faut ajouter les services de 70 interprètes), mais le nombre des saisines ayant cru de façon très importante au même moment (+ 20%), le délai réel de traitement des dossiers n'a que très faiblement décru. De plus, comme son directeur le faisait observer lors d'un entretien², « l'un des objectifs qui est que chaque demandeur puisse bénéficier d'un entretien avec un officier de protection n'a pu être atteint... »³.

Par ailleurs, la loi de 1952 crée une juridiction, la Commission des Recours des Réfugiés (CRR), dont la fonction est de « *statuer sur les recours formés par les étrangers et les apatrides auxquels l'Office aurait refusé de reconnaître la qualité de réfugié* »⁴. Présidée par un conseiller d'État, elle est divisée en sections dont chacune est présidée par un membre du Conseil d'État, de la Cour des comptes ou du corps des Tribunaux administratifs ou Cours administratives d'appel et comprend un représentant du délégué

¹ Ce délai "moyen" recouvre, en fait, des situations très différentes : selon le dossier, la difficulté à apprécier la situation réelle et individuelle du demandeur en particulier, il peut, en fait, représenter une durée se situant entre 2 et 24 mois... (Entretien de M. Rambaud avec les auteurs du rapport le 19 janvier 2001)

² Entretien de M. Rambaud, Directeur de l'OFPRA, avec les auteurs du rapport (19 janvier 2001).

³ Un peu moins de 40% des demandeurs d'asile bénéficient d'un tel entretien.

⁴ Article 5 de la loi du 25 juillet 1952.

en France du HCR et un représentant du conseil de l'OFPRA. La Commission est donc la seule juridiction française dans laquelle siège un représentant d'une organisation internationale¹. Statuant sur ce dernier point, le Conseil constitutionnel a jugé, dans sa décision du 5 mai 1998, que la présence minoritaire d'un « *juge étranger* » ne portait pas à l'exercice de la souveraineté nationale une atteinte susceptible de rendre la composition de la Commission contraire à la Constitution.

Saisie dans un délai d'un mois après la notification de la décision de l'OFPRA refusant de reconnaître la qualité de réfugié, la CRR statue en plein contentieux, ce qui signifie que l'annulation de la décision de l'OFPRA vaut reconnaissance de la qualité de réfugié : la Commission ne se prononce donc pas sur la régularité externe, ni sur la légalité interne, de la décision de l'OFPRA, elle examine la situation du requérant à la date où elle statue et substitue sa décision à celle de l'OFPRA, qui doit alors, si l'annulation de la décision de l'OFPRA est prononcée, délivrer un certificat de réfugié.

En pratique, la CRR annule environ 10% des décisions de l'OFPRA, et son Président observe que « *comme toute juridiction* », la CRR travaille avec « *un souci d'équilibre entre les parties* », une « *très grande liberté d'appréciation* » et cette « *intime conviction qui se construit collégalement à l'audience* »².

La décision prise par la CRR doit être motivée, mais la pratique montre que le Conseil d'État, juge de cassation, est peu exigeant sur ce point : des formules relativement vagues³ étant souvent, au grand dam des requérants et des associations d'aide aux demandeurs d'asile, estimées suffisantes par lui.

¹ Avec le caractère public des séances, la présence de ce représentant du HCR figure, nous le verrons, parmi les raisons qui conduisent les associations d'aide aux demandeurs d'asile à préparer ces audiences d'une manière particulière, notamment en faisant accompagner le demandeur d'un avocat (alors que le ministère de ce dernier n'est pas obligatoire).

² Entretien de M. Combarnous, Président de la CRR, avec les auteurs du rapport (29 mars 2001).

³ Par exemple, « *ni les pièces du dossier ni les déclarations faites en séance publique ne permettent de tenir pour établis les faits allégués ni pour fondées les craintes invoquées* » ou encore « *les documents produits par le requérant sont insuffisants à cet égard* »...

1.1.5. LA MOBILISATION ASSOCIATIVE FACE AUX DIFFERENTS FLUX DE REFUGIES

L'histoire de la constitution du domaine de l'asile en France ne peut être réduite à la construction du champ juridique le concernant. Ou, plus justement, cette constitution s'est élaborée en interdépendance avec les acteurs mobilisés dans l'accueil des réfugiés : les politiques et les juristes sont les acteurs principaux de la définition du "réfugié", mais cette dernière a largement été élaborée sous la pression d'acteurs associatifs et partisans qui interpellaient l'État sur son action en faveur des populations exilées, déplacées, réfugiées ou tout simplement migrantes. Il ne s'agit pas, ici, de revenir sur l'histoire de la situation et des discussions internationales qui vont aboutir à la législation actuelle concernant l'asile, nous renvoyons pour cela à l'ouvrage de G. Noiriel, *Réfugiés et sans-papiers. La République face au droit d'asile. XIXe-XXe siècle*¹, qui rend compte très précisément de cette genèse ; notre souci est de montrer comment, dans le domaine spécifique de l'asile, les mouvements associatifs ont pu s'imposer et devenir des acteurs essentiels dans la prise en charge et la défense des populations concernées.

Cette mobilisation associative est née avec les flux d'exilés et de réfugiés que la période de l'entre-deux guerres a produits² et prend une ampleur dans les années Trente avec pour objectif la défense de nouveaux groupes de réfugiés qui arrivent en France, fuyant les régimes dictatoriaux. C'est le cas notamment du Comité central d'assistance aux émigrés juifs. L'afflux de réfugiés espagnols ou autrichiens va entraîner également l'apparition d'associations de soutien et de prise en charge. Dans un premier temps, ce sont les milieux chrétiens qui vont se mobiliser. Ainsi vont naître la Fédération des émigrés provenant d'Autriche, CIMADE (Comité Inter-Mouvements Auprès Des Évacués), le Comité national catholique de secours aux réfugiés espagnols... Ces associations se mobilisent pour le soutien aux réfugiés mais également, comme l'explique G. Noiriel, pour que les États démocratiques européens accueillent plus largement les exilés :

¹ G. NOIRIEL, *Réfugiés et sans-papiers. La République face au droit d'asile. XIXe-XXe siècle*, Calman-Lévy, 1991.

² L'une des premières associations qui naît à cette époque et qui existe encore aujourd'hui est le Service Social d'Aide aux Émigrants (SSAE) : association Loi 1901, déclarée en 1926 et reconnue d'utilité publique en 1932, elle avait pour objectif alors de regrouper des assistants sociaux au service des migrants venus d'Espagne, d'Italie et de Pologne. Actuellement et par convention, l'État confie au SSAE une mission de service public pour « *organiser et assurer, dans le cadre de la politique d'accueil et d'intégration définie par le gouvernement, un service social spécialisé en direction des personnes d'origine étrangère vivant en France.* » Le SSAE joue donc un rôle très important dans le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile (même s'il ne s'agit pas de son unique public) car il en représente la première étape.

« Toutes ces associations contribuent activement à la préparation de la Conférence d'Évian en 1938 et jouent un rôle important dans la nouvelle définition du 'réfugié' adoptée à cette occasion. Pour la première fois un critère universel : la 'crainte de la persécution', est retenue, rompant avec la logique du 'coup par coup' qui dominait jusque-là. »¹ Mais, comme il le souligne plus loin, « si le droit international des réfugiés est né dans l'entre-deux guerres, en pratique, la SDN n'a jamais pu imposer sa loi aux États membres. »². Et c'est la seconde guerre mondiale qui va constituer un tournant dans l'histoire de l'asile en créant le plus grand mouvement de réfugiés de l'histoire³.

Le droit d'asile prend ainsi sa forme contemporaine dès la fin de la seconde guerre mondiale avec l'effondrement du IIIe Reich et avec le début de la "Guerre froide". Dans un premier temps, l'ONU fonde l'Organisation Internationale des Réfugiés (OIR), créée dès 1946, pour s'occuper des déportés qui vivent encore dans les camps, des prisonniers de guerre et des victimes du STO. Puis, elle met en place un comité spécial chargé d'élaborer un projet d'accord international relatif au statut de réfugiés qui débouchera sur la signature de la Convention de Genève en 1951. Dans le même temps, la création du HCR permet de continuer et d'institutionnaliser encore davantage l'action de l'OIR dont le mandat expire en 1950. En France, c'est sous la pression des partis de gauche (SFIO, notamment) et des associations de soutien aux réfugiés, avec en tête la Ligue des Droits de l'Homme, que l'on aboutit à une définition plus ouverte⁴ du "réfugié" et à la création de l'OFPRA et de la CRR⁵. C'est donc en partie par l'action des élus du peuple que la France rejoint « le camp des partisans d'une définition universelle du droit d'asile »⁶. Mais finalement, lorsque la Convention entre en vigueur en septembre 1954, les ministères ont obtenu gain de cause et « les principales innovations votées par les élus du peuple ont disparu pour faire place aux préoccupations de la bureaucratie. L'application de la Convention sera, en ce qui concerne la France, limitée à l'Europe, et aux événements

¹ G. Noiriel, *Réfugiés et sans papiers. La République face au droit d'asile. XIXe - XXe siècle*, Hachette, 1998, p.112.

² idem, pp. 117-118.

³ On estime le chiffre des personnes contraintes à la fuite à cette époque à trente millions de personnes environ.

⁴ La France défendait jusque-là une définition du réfugié limitée aux victimes d'événements survenus avant le 1er janvier 1951, chaque État restant libre de limiter ou non la population concernée aux événements ayant eu lieu en Europe.

⁵ Loi du 25 juillet 1952.

⁶ G. Noiriel, op. cit., p.148.

*antérieurs au 1er janvier 1951. En matière d'emploi, les réfugiés seront soumis au droit commun des étrangers »*¹.

Ainsi, la France va accueillir de plus en plus de réfugiés mais limiter son application de la Convention de Genève aux seuls réfugiés d'Europe centrale et orientale ainsi qu'aux Espagnols anti-franquistes. L'asile est, à cette période, un "asile politique" dans le sens où beaucoup des réfugiés sont des responsables politiques ou des intellectuels. Aussi, jusqu'à la fin des années Soixante, le CAEIR² joue un rôle considérable dans l'accueil de ces réfugiés. Les restrictions spatio-temporelles concernant l'attribution du statut de réfugié seront levées progressivement jusqu'à cette période marquée par la décolonisation et par l'évolution de l'opinion publique en faveur d'une définition universaliste du droit d'asile³.

Les grandes associations d'origine confessionnelle, comme la CIMADE ou le Secours Catholique, et laïque, comme le SSAE, ont assuré la prise en charge des réfugiés jusqu'en 1973, date de la mise sur pied du premier dispositif national d'hébergement par France Terre D'Asile (FTDA), du nom proposé par le Pasteur Jacques Beaumont. FTDA s'acharne à promouvoir et à défendre le droit d'asile mais aussi à exiger la mise en place d'une politique nationale d'accueil des réfugiés. Cette politique nationale sera déclenchée après que le coup d'État de Augusto Pinochet, survenu en septembre 1973, conduise le gouvernement français à décider d'un accueil des réfugiés en provenance du Chili.

FTDA sollicite l'État (Ministère de la santé, Ministère du travail, Ministère des affaires étrangères) pour lui proposer de mener une action et de la coordonner. En 1974, sont créés les *Centres Provisoires d'Accueil* (CPH), qui existent encore actuellement tout en recouvrant une autre réalité. Le coup d'État au Chili et l'accueil de réfugiés qui en découla ont ainsi placé FTDA dans une dynamique d'évolution rapide et forte dès les premières années de son existence.

A peine deux ans plus tard, le Dispositif National d'Accueil va connaître un développement considérable avec l'arrivée d'un deuxième flux : celui des réfugiés d'Asie du sud-est. Dispositif d'accueil rime désormais avec arrivée massive de réfugiés. L'histoire du Dispositif National d'Accueil est marquée par cette dimension d'arrivées

¹ idem, p. 149.

² Comité d'Aide Exceptionnelle aux Intellectuels Réfugiés, créé en mai 1951.

³ C'est finalement en janvier 1967 que sera signé le protocole de New-York (publié en avril 1971) et que seront levées toutes les restrictions.

massives de réfugiés qui restructure ou amène une restructuration du dispositif d'accueil précédent. FTDA est alors interpellée par René Lenoir, Secrétaire d'État à l'action sociale, sur sa capacité à mettre en place un dispositif d'accueil pour les réfugiés du Vietnam, puis du Cambodge et du Laos, à travers une convention signée le 31 juillet 1975.

Depuis 1975, FTDA assure, par convention avec le Ministère des affaires sociales, l'organisation et la coordination du dispositif d'accueil en centres. La Croix Rouge, le Secours Catholique, le SSAE, la CIMADE ont été et sont toujours des partenaires de FTDA autour d'un protocole d'accord concernant l'apprentissage du français dans les centres et la gestion du fonds FAS¹, confiés à la CIMADE.

Ce que nous apprend cette rapide lecture de la constitution du champ du droit d'asile en France, c'est que les mouvements associatifs se sont investis très tôt dans la défense et l'accueil des réfugiés, imposant ainsi l'idée de la nécessité de l'hospitalité comme critère de définition des États démocratiques européens.

Mais ce que l'on remarque également, c'est que l'activité associative s'est construite en collaboration avec les services de l'État et les organismes internationaux. Du fait que, comme nous l'avons souligné, l'asile relève de la souveraineté de l'État, la défense de ce droit ne peut être une activité efficace si elle s'exerce complètement en dehors de, ou en opposition avec, ses services. Comme l'écrit justement G. Noiriel, *« tout le secteur de l'aide sociale que l'État avait dans un premier temps abandonné aux organisations caritatives est progressivement soumis aux normes bureaucratiques, soit par une prise en charge administrative directe, soit par l'obligation faite aux associations de se conformer de plus en plus strictement aux impératifs (imposés par l'État). A partir des années cinquante, c'est l'association para-administrative qui constitue la formule privilégiée visant à assurer le contrôle de l'État. Lors de la liquidation de l'OIR, ses attributions sont confiées à des organismes créés pour les besoins de la cause, comme l'Association pour l'établissement des réfugiés en France, ou qui étaient déjà spécialisés dans l'aide sociale aux immigrés depuis l'entre-deux-guerres, comme le SSAE »*².

¹ Fonds d'Action Sociale.

² G. Noiriel, op.cit., pp. 216-217.

Cette institutionnalisation croissante des organismes chargés de l'accueil des réfugiés va engendrer un processus d'indistinction entre ces structures et les services sociaux de l'administration. Cette histoire particulière se répercute encore de nos jours : cette "connivence nécessaire" crée des confusions quant aux responsabilités de chacun et surtout contraint les associations à se confronter sans cesse au dilemme qui voit s'opposer, d'une part, leur rôle dans "l'accueil des demandeurs d'asile" (en tant que partenaires des services de l'État) et, d'autre part, leur rôle dans "la défense du droit d'asile" (en tant que militants qui s'opposent aux politiques nationales en vigueur).

1.2. L'INGERENCE D'UN MOUVEMENT ASSOCIATIF DANS LE DOMAINE DE L'ASILE

La Convention de Genève du 28 juillet 1951 est clairement une suite de la seconde guerre mondiale. D'une part, elle prétend apporter des solutions aux mouvements de population nés des règlements de la guerre, d'autre part, et surtout pour ce qui nous intéresse, elle est une conséquence de la guerre froide.

Jusqu'à la fin des années 1970, les étrangers cherchant refuge dans les États occidentaux sont originaires des pays communistes d'Europe centrale et orientale : ils ont fui le communisme, ils sont donc de "bons" réfugiés ayant vocation à s'intégrer rapidement dans la société du pays d'accueil. Les mécanismes de reconnaissance du statut de réfugié ont alors principalement une fonction formaliste ; de plus, l'obtention du statut de réfugié est considérée comme l'antichambre de la nationalité. Les opposants aux dictatures sud-américaines et les *boat people* du sud-est asiatique bénéficieront par la suite de la même générosité dans l'accueil.

Après les décisions prises au milieu des années 1970 de fermer les frontières à l'immigration économique (1974 pour la France), la situation commence à se modifier radicalement : les États européens sont confrontés à des flux migratoires croissants en provenance des États pauvres du Sud.

Au tournant des années 1980, l'inquiétude commence à se faire sentir très fortement. Ne pouvant entrer légalement sur le territoire des États européens, beaucoup d'immigrants n'ont plus d'autre ressource que de tenter d'avoir recours à la procédure de l'asile.

Dans de nombreux pays, les institutions chargées de la reconnaissance du statut de réfugié dans le cadre de la Convention de Genève comme les associations chargées de les accueillir sont alors débordées par le nombre de ces "faux réfugiés" (au sens où peu d'entre eux en remplissent réellement les conditions) mais bien réels migrants économiques provenant majoritairement des pays du sud.

1.2.1. LA SOCIO-GENESE DU CRARDDA

1.2.1.1. Le contexte local d'émergence du CRARDDA

La création du *Comité Rhodanien d'Accueil des Réfugiés et de Défense du Droit d'Asile*, en 1982, répondait à une préoccupation qui n'était pas nouvelle dans la région lyonnaise puisqu'il existait déjà un accueil des réfugiés. Mais c'est avec l'arrivée massive, en particulier de personnes d'origine zaïroise qui demandaient l'accès à la procédure, que les acteurs associatifs impliqués dans la défense des étrangers, vont se réunir afin de pouvoir faire face à cette situation inédite. Cette arrivée massive va mettre en évidence l'insuffisance des structures existantes pour répondre à cette situation particulière. L'idée de la création d'un comité d'associations, c'est-à-dire l'idée de créer un acteur collectif inter-associatif, répondait d'abord à une volonté de réunir des acteurs mobilisés autour de la question des étrangers avec des approches différentes, pour "faire ensemble". "Faire ensemble" renvoie donc, à cette prétention de "réunir" des forces et des logiques d'action pour saisir une situation inédite (en tout cas, qui prenait une ampleur numérique considérable) au niveau local, à savoir l'arrivée directe à Lyon d'étrangers demandant l'asile. Autrement dit, le dispositif local existant (essentiellement le Centre Pierre Valdo pour les réfugiés d'origine latino-américaine et le Secours Catholique pour ceux d'origine du sud-est asiatique) servait de relais local du système de prise en charge organisé au niveau national par la commission d'admission de FTDA.

*« Le CRARDDA s'est constitué à Lyon au cours du printemps dernier pour répondre aux besoins du nombre croissant des réfugiés qui arrivent chaque année dans le Rhône (650 environ), d'autant que l'absence de structures d'accueil pour les demandeurs d'asile ne provenant pas du sud-est asiatique ou d'Amérique latine contraint les services sociaux à recourir à des solutions précaires et hasardeuses constamment remises en cause. (...) La création du CRARDDA répondait à cette préoccupation sur deux points : la mise en place d'une structure d'hébergement et le souhait de traiter l'ensemble des questions relatives aux réfugiés avec un seul interlocuteur ».*¹

¹ Le Progrès, 1er juin 1983.

Si le nombre croissant des réfugiés est mobilisé comme l'argument inaugural du CRARDDA, sa création renvoie également à une stratégie de coproduction, par les acteurs concernés, d'un dispositif d'action permettant à la fois de structurer collectivement l'action (un rassemblement des moyens pour être plus efficace) envers la population des demandeurs d'asile, et de faire voir un espace d'action multi-partenarial qui met en valeur la capacité locale à se saisir de ce "problème". La traduction en termes de capacité physique d'accueil et d'hébergement signale cette volonté de marquer ce territoire d'action et de faire valoir une spécificité locale à "faire ensemble", une dimension de concertation.

« Ces différentes associations (est-il écrit dans le même article paru dans le Progrès), disposaient jusqu'ici de 165 places dans des centres d'hébergement. Désormais, le CRARDDA mettra 40 places supplémentaires à la disposition des réfugiés dans un centre provisoire (...) inauguré par le préfet Olivier Philip qui a rappelé toute l'ampleur du problème, 127 000 réfugiés accueillis en France en 1982 et 160 000 cette année, 6 000 dans le Rhône, soit trois fois plus qu'il y a sept ans ».

Le centre d'hébergement de Bron, qui était au départ un centre d'hébergement des réfugiés du sud-est asiatique géré par le Secours Catholique, va être repris à partir de septembre 1983 par le CRARDDA à qui le Secours Catholique va en abandonner la gestion.

Par conséquent, l'objectif de départ était d'inventer une forme organisationnelle capable de produire une forme d'action dans l'accueil de réfugiés à Lyon. Il s'agissait, pour reprendre l'expression de l'un des directeurs du CRARDDA, de produire une "machine intelligente"¹ qui repose sur un mode de concertation entre les acteurs associatifs concernés et la préfecture.

¹ « Au fond, quand il se crée le CRARDDA, il crée sa machine à accueillir des gens, il crée aussi sa machine à y réfléchir, il crée son comité pour dialoguer entre partenaires, enfin il faut concevoir cette affaire comme une certaine manière de faire une machine intelligente qui ne fonctionne pas uniquement avec un discours-type, des méthodes d'actions et puis, des militants ». (entretien avec un responsable du CRARDDA).

1.2.1.2. La difficile relation avec FTDA

Le CRARDDA, dès sa création, va promouvoir également une volonté de décider de l'admission en centres d'hébergement, un droit dans la décision d'admission jusqu'ici assurée par la FTDA. Il s'agit dès lors de fabriquer une instance singulière, la CAR (Commission d'Admission du Rhône), produit d'un réseau d'acteurs associatifs, qui vise à prendre en charge la question de l'admission de façon autonome par rapport au dispositif national de FTDA. C'est ainsi que le centre provisoire d'hébergement (CPH) qui a vu le jour à Lyon et qui avait reçu l'agrément nécessaire à son ouverture, a fonctionné en dehors de toute convention avec FTDA et, par conséquent, en dehors des critères définis au plan national pour l'accueil des demandeurs d'asile. Le CRARDDA a voulu disposer d'une entière liberté dans le choix des demandeurs d'asile susceptibles d'être accueillis dans son centre.

Jean-Pierre Masse note dans un paragraphe intitulé *“Je ne signe pas ou l'indépendance du CRARDDA”*¹, analysant les relations “difficiles” entre la FTDA et le CRARDDA, que *« d'une façon générale, les relations de FTDA avec les autres associations n'ont jamais été faciles, elles ont tout de même permis au dispositif d'accueil de fonctionner pendant plusieurs années »*.

La prétention du CRARDDA de mettre en place une Commission d'admission locale va accentuer cette relation conflictuelle dans la mesure où il marque la volonté de se démarquer du dispositif national jugé *“trop autoritaire et trop centralisé”*¹. La mise en place de la CAR s'inscrit, par là, dans une perspective de faire valoir une capacité à définir les critères d'accueil au niveau local (capitalisation des moyens de gestion) et va constituer l'admission aux centres d'hébergement comme un enjeu essentiel de la structuration du dispositif local et de son action. L'admission, posée comme un enjeu, devient dès lors un objet de négociation et de débat inter-associatif, nous y reviendrons.

C'est dans cet horizon historique que le CRARDDA va afficher localement et nationalement sa volonté d'être un acteur (incontournable) de l'accueil et de la défense du droit d'asile dans la mesure où il s'agit, pour lui, de se doter des moyens nécessaires pour faire valoir le droit aussi bien de faire une demande d'asile que de faire respecter la

¹ Cf. J-P. Masse, *L'exception indochinoise. Le dispositif d'accueil des réfugiés politiques en France, 1973-1991*, Thèse de doctorat en socio-politique, sous la dir. G. Noiriel, EHESS, Paris, 1996, p.373-380.

procédure. L'enjeu est de donner à voir, de publiciser, un acteur collectif qui rend possible l'enchâssement d'une capacité d'hébergement, d'une capacité militante dans la défense du droit et d'une capacité à performer de manière critique l'aide aux demandeurs d'asile et leur accès aux droits.

1.2.1.3. L'évolution du CRARDDA au regard du contexte politico-juridique

Nous proposons d'étudier l'évolution de l'organisation du CRARDDA à travers une lecture socio-historiographique du contexte politique depuis le début des années 1980. D'un point de vue méthodologique, nous avons combiné une analyse des rapports d'activité, des documents de presse et des entretiens réalisés avec des acteurs associatifs impliqués dans ce processus et pour un certain nombre d'entre eux, à l'origine du CRARDDA. L'objectif n'est pas de préciser de manière socio-morphologique l'évolution de cette association, mais de problématiser l'histoire de ce dispositif à travers le contexte politique et juridique de ces vingt dernières années.

Les années 80 : l'hébergement comme un enjeu de l'accès aux droits

Le soutien apporté par des acteurs associatifs lyonnais comme la CIMADE et le CRARDDA à huit familles africaines dont la demande de statut a été rejetée par l'OFPRA marque la volonté d'afficher un espace de revendication de ces acteurs en matière d'accès aux droits. « *Entrées en France tout à fait légalement, expliquent ces acteurs associatifs, elles se retrouvent trois, quatre, même cinq ans plus tard dans une situation de clandestins. (...) Elles ne sont pas reconduites à la frontière mais vivent dans la plus complète illégalité. Elles n'ont plus de couverture sociale, plus de permis de séjour, de permis de travail. Elles ne subsistent que grâce à des subventions de la DDASS pour l'aide à l'enfance car ces huit familles ont toutes plusieurs enfants* ». Dans la même logique, les mêmes acteurs associatifs expriment leur inquiétude concernant le projet de circulaire de l'époque restreignant le droit d'asile en France en considérant « *qu'il est inacceptable car il fait peser sur l'ensemble des demandeurs une présomption de fraude ou de demande abusive du statut de réfugié. Ensuite parce que les droits sociaux fondamentaux sont contestés aux demandeurs d'asile* ».²

¹ Propos tenus par le président du CRARDDA de l'époque, M. Mégard, cité par J-P. Masse, op. cit., p.379.

² In *Le Progrès* du 22/11/1985.

Cette dimension rencontre la décision du gouvernement de réduire les arrivées de réfugiés du sud-est asiatique en 1982 (prenant effet avec l'arrêt des quotas en 1984), qui conduira le système national d'organisation d'accueil de réfugiés piloté par FTDA à envisager une réduction et une reconversion rapides du dispositif d'accueil.

Comme le note J-P. Masse, « *cette évolution va soulever de grandes difficultés car les associations qui accueillent des réfugiés d'Asie du sud-est sont souvent peu disposées à recevoir des réfugiés d'autres origines. En plus, les commissaires de la République se montrent fréquemment réticents à donner les agréments nécessaires pour que les centres provisoires d'hébergement deviennent polyvalents. En effet, les réfugiés de toutes origines comprennent une forte proportion de célibataires et, par conséquent, de demandeurs d'emploi* »¹.

La forte augmentation du nombre de demandeurs d'asile originaires d'autres régions du monde amènera les associations à demander l'agrément par l'État du dispositif d'accueil pour tous les réfugiés et demandeurs d'asile, sans distinction d'origine, à partir de 1985.

Dans ce contexte, avec la reprise du centre d'hébergement de Bron (géré jusqu'en septembre 1983 par le Secours Catholique et réservé aux populations du Sud-Est asiatique), les activités du CRARDDA² s'élargissent à des populations de toutes origines. L'année 1985 est donc considérée comme le « *temps de constitution de moyens propres pour accueillir les solliciteurs d'asile dans le Rhône* ». Ainsi, va se développer une série d'outils qui vise à accroître la performance et l'efficacité du dispositif³.

Dans cet état d'esprit, le dispositif d'accueil local s'inscrit dans un triple registre : tout d'abord, l'existence de la CAR revendiquée comme instance originale d'admission par rapport à FTDA⁴ ; ensuite, la mise en place d'un rendez-vous mensuel avec la préfecture

¹ Cf. J-P Masse, op.cit., p.216.

² Comme l'on peut le constater à travers ses rapports d'activité.

Outre l'analyse des articles de presse, notre travail méthodologique a consisté en une lecture commentée des différents rapports d'activité du CRARDDA depuis 1985, année à partir de laquelle l'association publie un rapport d'activité à proprement parler.

³ A titre d'exemple, le CRARDDA va mettre en place des tableaux récapitulatifs permettant de suivre pratiquement au jour le jour le parcours du demandeur d'asile en proposant des informations sur le nombre, la durée en CPH, la situation en matière de logement et d'emploi (ce mode d'inscription du demandeur d'asile, ce tableau de gestion qui permet de visualiser l'état du parcours, est toujours à l'œuvre dans les activités du Forum Réfugiés).

⁴ La Commission d'Admission du Rhône est explicitement désignée comme un « *savoir-faire élaboré qui nous permet de diagnostiquer plus précisément les besoins à travers les candidatures qui nous sont proposées* ». (Rapport d'activité du CRARDDA de 1986).

et les associations membres du CRARDDA pour faire le point et tenter d'apporter des solutions aux problèmes administratifs engendrés par les lenteurs de l'OFPPA et de la CRR¹. Enfin, l'organisation de voyages par des membres du CRARDDA dans les pays dont les solliciteurs sont originaires participe à l'élaboration d'une connaissance des situations politiques et des persécutions. Ce processus favorise l'émergence d'une compétence mobilisée dans le travail d'accueil et d'aide aux demandeurs d'asile².

Par ailleurs, la baisse sensible du nombre des obtentions du statut de réfugié et la confirmation des décisions de l'OFPPA par la CRR, vont amener le CRARDDA à mettre en place dès 1987 une "commission sur les déboutés" ayant pour mission de réfléchir sur ce "nouveau problème" qui allait, dans les années suivantes, toucher la grande majorité des solliciteurs d'asile.

En 1987, l'obtention de l'Autorisation Provisoire de Séjour (APS) est réintégrée comme critère d'admission au centre d'hébergement par la CAR. La question du "qui" de l'admission, c'est-à-dire la définition de critères d'admission, accentue la volonté de se démarquer par rapport au dispositif de FTDA.

Citons un extrait du rapport d'activité de 1987 visant à "marquer" en quelque sorte le mode de fonctionnement du dispositif d'accueil lyonnais et de sa particularité :

« Les solliciteurs d'asile accèdent dès leur premier R-V à l'APS. Cela a pour conséquence d'avoir réintégré comme critère d'admission, pour la Commission d'admission du Rhône, la nécessité d'être porteur de la dite APS pour pouvoir entrer en centre d'hébergement. Depuis quelques mois, FTDA n'admet plus en centre d'hébergement que sur présentation de l'attestation de dépôt de l'OFPPA. Cette pratique nous paraît dommageable pour deux raisons : a) elle retarde considérablement les délais d'entrée en centre laissant les solliciteurs d'asile à la rue ; b) elle court-circuite l'aide

¹ A titre d'exemple, la délivrance tardive de la première APS par la préfecture avait des effets concernant la nature du travail d'accueil. En d'autres termes, le CPH transformé en hôtel d'urgence ne pouvait assurer sa fonction d'insertion durable du solliciteur.

² Des voyages à destination de divers pays (Zaïre en 1986, Pakistan en 1987, Bosnie en 1993, Kosovo, ex-Yougoslavie en 1994, Tchétchénie-Albanie-Roumanie-Pologne en 1995, Albanie-Turquie-Roumanie-Arménie en 1997, ...), figurent dans les différents rapports d'activité depuis le milieu des années 80. "Ainsi, fin 95, c'est près des 2/3 des salariés du CRARDDA qui auront pu se déplacer à l'étranger pour prendre la mesure des conditions dans lesquelles certaines populations que nous recevons sont amenées à partir. Nous tenterons de poursuivre dans cette voie, afin que la défense de l'asile s'appuie non seulement sur les principes mais aussi sur la connaissance des réalités mieux perceptibles pour ceux même qui s'en occupent", peut-on lire dans le Rapport d'activité du CRARDDA de 1995.

que les centres provisoires d'hébergement pourraient donner afin de préparer les dossiers de demande d'asile, et tout particulièrement vérifier qu'ils sont complets, que tous les doubles de certificats et papiers ont bien été conservés, ce qui évite d'innombrables difficultés administratives résultat de dossiers envoyés dans des mauvaises conditions.

Bien que cela contrevienne à la circulaire du 17 mai 1985, l'OFPPRA prononce de plus en plus fréquemment des 'rejets immédiats' sans étudier les dossiers sur le fond, l'absence d'attestation de dépôt dans ce cas laisse les gens sans autorisation de travail.

La Commission d'Admission du Rhône quant à elle fait une estimation du risque pour un certain nombre de dossiers d'être exposés à un rejet immédiat et, quand elle le juge utile, prononce une admission 'sous réserve d'attestation de dépôt de l'OFPPRA'.

Cela signifie en clair que la personne est admise, mais n'entrera en centre que titulaire de cette attestation de dépôt. Si elle ne l'obtenait pas, l'entrée ne pourrait se faire. Cette restriction, à l'appréciation de la Commission d'admission, a concerné quelques dossiers cette année. En effet, en 1987, sur les 63 personnes qui ont été admises par la Commission d'Admission du 69, 10 admissions 'sous réserve de récépissé' n'ont pas pu se réaliser du fait de rejets immédiats ».¹

Il se thématise, par ce biais, un travail qui ne concerne pas seulement la question de l'admission, mais surtout celle de l'admissibilité, c'est-à-dire pouvoir revendiquer une particularité de fonctionnement, une certaine indépendance locale, en mettant l'accent sur la capacité de la CAR, fondée sur une double compétence : à la fois décider l'admission à l'hébergement pour les demandeurs d'asile sans "l'attestation du dépôt de l'OFPPRA", et estimer le risque du rejet immédiat ; en somme, se faire valoir comme une instance autonome dotée des moyens pour prendre de "bonnes" décisions vis-à-vis des demandeurs d'asile.

S'agissant de l'admission, durant les quatre premières années d'activité du CRARDDA, la majorité des demandeurs d'asile hébergés est constituée de célibataires ou d'isolés.

¹ Cf. Rapport d'activité CRARDDA 1987, p.4.

A partir de 1986, l'hébergement va concerner de plus en plus des familles et les statistiques sont quasiment renversées aujourd'hui (environ 65% de familles sont hébergées en CADA actuellement).

En 1987, l'arrivée massive des familles amène le CRARDDA, sollicité par la DDASS, à ouvrir des lits d'urgence. Et cette urgence permet au CRARDDA de rappeler la nécessité de distinguer clairement accueil d'urgence et dispositif d'insertion (propre à ses centres d'hébergement). En effet, on peut lire dans le rapport d'activité de 1988 :

« Le CRARDDA, sollicité par la DDASS, et compte tenu de son expérience, a répondu en donnant son accord pour ouvrir des lits d'urgence, mais avec des critères y compris financiers, pour relayer ce problème transitoirement ; mais en considérant qu'on ne peut confondre l'urgence sociale et le dispositif d'insertion des centres d'hébergement, il faut rappeler qu'il déroge déjà aux directives nationales : pas d'entrée en centre d'hébergement pour les isolés francophones et sans attestations des dépôt. L'enjeu principal demeure de faire appliquer la circulaire du 17 mai au plus près de sa définition (réduction de délais de convocation, se mettre à l'abri des rejets immédiats, bien distinguer urgence et critères sociaux, aider dès l'APS les solliciteurs d'asile admis à faire correctement leur demande d'asile... »¹

En ce sens, et dans une logique qui vise à consolider la différence entre accueil d'urgence et dispositif d'insertion, le même rapport d'activité présente pour la première fois des statistiques concernant l'emploi selon une répartition par secteurs d'activité.

Vers la fin des années 80, les activités du dispositif d'accueil lyonnais vont être fortement médiatisées² et la visite des personnalités politiques (C. Evin, B. Kouchner, le Préfet du Rhône) participe à la reconnaissance de son action.

¹ Cf. Rapport d'activité CRARDDA 1988, p.7. Notons également qu'un paragraphe spécifique réservé au Conseil d'administration du CRARDDA figure pour la première fois.

² A ce titre le numéro spécial de la revue *Économie et Humanisme* intitulé "La question des réfugiés", n°310, nov-déc. 1989.

La décennie 90 : une présence consolidée et un champ d'action élargi

Le début des années 1990 est considéré comme une période charnière de la modification substantielle du droit d'asile en France. En effet, la circulaire du Premier ministre du 26/09/1991 supprime l'accès au droit au travail pour les demandeurs d'asile et oblige le dispositif d'accueil (national et local) à redéfinir les secteurs d'activité (plus de travail d'aide à la réinsertion professionnelle aux demandeurs d'asile, ni de cours de français).

Le CPH de Bron, géré par le CRARDDA, va être transformé en Centre d'Accueil pour les Demandeurs d'Asile (CADA). La capacité d'hébergement du CRARDDA en 1992 est de 64 lits en CADA et de 40 lits en CPH. La distinction des missions entre CADA et CPH consiste à mettre en place une aide à la formulation de la demande d'asile et un suivi sanitaire et social des demandeurs d'asile dans le cadre du CADA ainsi qu'un travail d'aide à l'insertion professionnelle et sociale pour les réfugiés statutaires (aide à l'accès à l'emploi et au logement, renforcement de l'apprentissage du français avec une augmentation consistante des heures de cours proposés puisqu'on passe de 240 heures jusqu'à 1990 à 520 heures à partir de 1991).

Dans cette nouvelle conjoncture, le rapport d'activité du CRARDDA de 1992 va consacrer pour la première fois un chapitre spécifique à "*l'après centre*" présentant la situation des "*déboutés*"¹ et le suivi dans leur logement des statutaires. En d'autres termes, la restructuration des activités du CRARDDA et son mode de publicisation, qui se mettent en place à partir de la circulaire concernant la suppression du droit au travail, soulignent l'importance de "l'enregistrement" des personnes dans trois catégories distinctes : en tant que demandeurs d'asile, en tant que réfugiés ou en tant que "*déboutés*"².

De 1981 à 1991, 366 690 demandes d'asile sont suivies de 137 228 obtentions de statut et de 251 974 rejets, selon les sources de l'OFPPA, alors que, dans la même décennie, 4 669

¹ A cet égard, on pourra lire dans le rapport d'activité du CRARDDA de 1992 : « *Les assignations à résidence sans droit au travail obtenues de la DLPJ après annulation de la destination d'un arrêté de reconduite à la frontière par le tribunal administratif de Lyon permettent le maintien des personnes en France, mais ne leur donnent pas les moyens d'y vivre. Ce statut intermédiaire de clandestin reconnu semble se généraliser de la part du ministre.* » (p.17)

² Nous verrons, dans la deuxième partie de ce rapport, l'importance de l'inscription du demandeur d'asile dans le temps et dans l'espace, en somme son déplacement dans le cadrage spatio-temporel de la procédure administrative et sociale.

réfugiés sont accueillis par le CRARDDA¹. Des engagements sont pris par l'OFPRA pour accélérer la procédure du traitement des demandes d'asile et par la CRR en moins d'un an.

Au milieu des années 90, le CRARDDA va créer une domiciliation postale (en 1993, dans le quartier de Perrache) permettant aux demandeurs d'asile d'avoir accès au récépissé délivré par la préfecture à condition de pouvoir justifier d'une adresse localement. Va se mettre également en place un secteur d'animation au CADA de Bron de façon à gérer l'attente. A titre d'illustration, fin 1995, le CRARDDA compte 18 salariés, 3 objecteurs de conscience, 3 bénévoles réguliers, et 5 ou 6 bénévoles qui aident à la "permanence Domiciliation" de Perrache. C'est aussi une période où le rapport d'activité devient un document plus élaboré (couverture cartonnée, table des matières), et où de nouvelles collaborations se mettent en place (avec l'association Notre-Dame des Sans Abri et l'Armée du Salut, toutes deux fortement mobilisées pour l'accueil des "Roms de Roumanie" et l'Association Lyonnaise de l'Insertion Par le Logement, l'ALPIL, qui va entrer dans le conseil d'administration du CRARDDA).

En effet, 1995 est une année marquée par l'arrivée massive de Tsiganes roumains (un millier de personnes environ). Cette situation va être une source de tensions entre les associatifs et la préfecture du Rhône, plus particulièrement avec le Préfet délégué à la sécurité, concernant des problèmes liés à l'accueil de cette population et au maintien de l'ordre public.

C'est une période également où la circulaire du Ministère des Affaires Sociales, de la Santé et de la Ville du 5 mai 1995² précise les modalités de mise en œuvre de l'affiliation provisoire au régime d'assurance personnelle : « *Ainsi toute personne résidant en France, pour laquelle il n'est pas possible d'établir de manière certaine de quel régime d'assurance maladie elle relève, doit être affiliée provisoirement à l'assurance personnelle en bénéficiant immédiatement des prestations de l'assurance maladie du régime général à compter de la date d'affiliation. (...) Auparavant, seuls les réfugiés statutaires en possession d'une fiche d'état civil de l'OFPRA pouvaient avoir accès à l'assurance personnelle* ». ³

¹ Cf. Rapport d'activité du CRARDDA, 1992.

² NDSS/AAF/A-1/95/42.

³ Rapport d'activité du CRARDDA de 1995.

En 1997, l'extension du CADA de Bron (capacité 155 places) et la création en urgence (le 22 septembre 1997) d'un Centre de Transit à Villeurbanne pour 36 personnes ont été reconnues par des conventions signées entre le CRARDDA et la FTDA au sein du Dispositif National d'Accueil des demandeurs d'asile.

Le centre de transit sert de base au dispositif départemental de gestion de l'accueil des demandeurs d'asile, c'est-à-dire qu'il a une mission de "sas" avant de pouvoir accéder au CADA. A titre indicatif, sur 578 personnes qui ont quitté le transit en 1999, plus de 500 ont intégré ensuite un CADA local ou national.

Fin 1998, le CRARDDA comptait 27 salariés contre 32 en 1997, dont un contrat emploi jeune pour le service domiciliation qui ne fonctionnait jusqu'alors qu'avec des objecteurs de conscience. Il faut ajouter à ces permanents 2 objecteurs et 3 stagiaires assistantes sociales. Cette diminution des effectifs tient à la fin de l'opération d'accueil des "Roms" qui a mis un terme aux CDD conclus pour sa réalisation au fur et à mesure de la fermeture des quatre sites d'accueil.

L'assemblée générale de juin 1999 du CRARDDA décide le changement de nom de l'association (décision entérinée par l'assemblée générale extraordinaire du 25 novembre de la même année). Le CRARDDA s'appelle désormais **FORUM RÉFUGIÉS**, en préservant la "culture" de l'association et ses buts rappelés dans l'article 2 de ses statuts : *« Cette association a pour but : la défense du droit d'asile, la promotion de l'accueil des réfugiés et demandeurs d'asile de toutes origines, et la lutte contre toutes discriminations raciales dont ils pourraient faire l'objet ; elle peut entreprendre toutes actions humanitaires la concernant, y compris hors frontières. Elle se veut impartiale tant sur le plan politique que confessionnel, quelles que soient, par ailleurs, les opinions personnelles de ses membres. Cette neutralité lui permet d'étendre sa mission d'accueil à toutes les personnes, sans distinction de race, de religion ou d'opinion, conformément aux conventions internationales (de Genève 1951, de Bellagio 1967, etc.). Regroupant des personnes morales et des personnes physiques, elle travaille à améliorer les conditions d'insertion, dans la société française, des demandeurs d'asile et des réfugiés, et à défendre le droit d'asile par une réflexion permanente et une action concertée. Elle est l'interlocuteur privilégié des Pouvoirs Publics au plan départemental, régional et national, pour la négociation des meilleures conditions possibles d'accueil et d'insertion*

des réfugiés. Mais elle ne peut, en aucun cas : soit, se substituer aux associations existantes, soit, s'immiscer dans leurs affaires propres. Elle informe l'opinion publique des conditions légales et concrètes d'accueil des réfugiés dans notre pays et des difficultés qu'ils rencontrent et contribue à sensibiliser cette opinion à la nécessité de cet accueil, conformément à la Déclaration des Droits de l'Homme et à la Constitution Française et, ce, en liaison avec les associations poursuivant des buts analogues, chaque fois que cela lui paraît nécessaire et de manière ponctuelle. (...) Elle coordonne ses actions avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés et avec les organismes, associations ou comités qui participent à l'accueil des réfugiés en France ».¹

Nous reviendrons ultérieurement sur les enjeux de cette requalification, mais nous pouvons déjà avancer qu'ils s'expliquent en partie en termes de positionnement de FR à l'échelle nationale et à l'échelle européenne et internationale. Elle rend compte également d'une volonté de communication et de publicisation du comité et de son action. D'ailleurs, FR organise, durant l'été 2001, une grande manifestation publique qui réunit 7 000 personnes dans l'amphithéâtre de Vienne, pour fêter les 50 ans de la Convention de Genève. Ce fut sans doute la plus importante manifestation organisée par FR (avec le parrainage de l'UNHCR) et ce fut la seule célébrant cet anniversaire, sur l'ensemble de la France : « *depuis plus de vingt ans, aucun événement n'avait réuni plusieurs milliers de personnes autour de la question des réfugiés* », est-il écrit dans le dernier rapport d'activité.

Par ses actions publiques et son développement (FR compte aujourd'hui 80 salariés) et, comme l'écrit son Président dans le rapport d'activité de 2001, la volonté actuelle de FR est « *de faire de l'accueil des réfugiés et de la défense du droit d'asile une affaire publique, une affaire de tous...* » car « *l'accueil des réfugiés et la défense du droit d'asile relèvent d'abord d'une action politique et pas seulement de l'action sociale* »². On retrouve cette double logique dans l'ensemble des activités de FR, comme nous allons le voir maintenant.

¹ Dans le Rapport d'activité du Forum Réfugiés de 1999. (p.1).

² J. COSTIL, présentation du Rapport d'activité de 2001, p. 3.

Le dispositif d'accueil

Le dispositif local de Forum Réfugiés se divise en deux parties : l'une qu'on pourrait appeler à proprement parler "hébergement et accueil" et l'autre qu'on pourrait nommer "défense du droit d'asile".

Dans son rôle d'hébergement, l'association dispose d'un centre de transit, d'un CADA, d'un CPH. Dans son rôle de défenseur du droit d'asile, outre l'aide juridique apportée dans les CADA et centre de transit, l'association a mis en place une permanence juridique pour les demandeurs d'asile "hors centre" ainsi que pour ceux qu'on appelle communément les "déboutés" du droit d'asile au centre d'accueil et de domiciliation de Perrache.

«Je dirai qu'une des spécificités du système français c'est qu'il n'y a pas une obligation pour les demandeurs d'asile d'être en centre c'est-à-dire qu'ils peuvent choisir soit de rentrer en centre soit de toucher une allocation mensuelle qui est aussi payée par l'État contrairement aux autres pays où y a souvent une obligation d'être en centre comme en Suisse ou en Allemagne...». (un des responsables de FR)

Le centre de transit, géré par trois permanents (un responsable, une assistante sociale et un agent hôtelier), est un centre d'hébergement à titre transitoire en vue de l'admission dans le dispositif national d'accueil en CADA des personnes qui vont demander l'obtention du statut de réfugié :

« Sa mission, c'est du transit, les gens sont là en attendant l'entrée au CADA, une famille qui arrive à Lyon dans l'urgence c'est soit le transit ou une chambre d'hôtel. Donc, y a deux ou trois hôtels à Lyon, et le Conseil général à Lyon paie des chambres »¹.

D'environ 50 places, il est situé dans le même foyer Sonacotra qui abrite le siège social de l'association et le CPH à Villeurbanne. Signalons tout de même qu'il existe seulement deux centres de transit en France : un à Créteil dans la région parisienne géré par FTDA et l'autre à Villeurbanne dans le Rhône². L'engorgement de l'hébergement des demandeurs d'asile en France prolonge volontiers cette durée transitoire normalement d'une durée de quatre à six semaines. Mais le dernier rapport d'activité de FR (2001) fait état d'un retour à la mission initiale du centre de transit dans la mesure où la durée moyenne de séjour était de 88 jours en 2000 et qu'elle est redescendue à 58 en 2001, du fait d'« *une diversification*

¹ Entretien avec le responsable du centre de transit (Villeurbanne).

² La mise en place d'un tel centre dans la région lyonnaise révèle l'importance donnée au dispositif local de prise en charge.

des solutions de sortie du centre (qui) a permis un turn-over plus régulier »¹. Environ deux tiers des demandeurs d'asile du centre de transit de Villeurbanne intégreront le CADA de Bron ou de Vaulx-en-Velin alors que moins d'un tiers sera réinjecté dans le dispositif national². Ce qui montre un réel suivi des demandeurs d'asile accueillis par FR. Dès son intégration en centre, le demandeur d'asile bénéficie d'un accompagnement administratif et d'un suivi psychologique et sanitaire.

La circulaire du 26 septembre 1991³ conditionne étroitement le droit au travail pour toute personne demandant l'asile en France à la situation de l'emploi (qui lui est opposable). Cette quasi-suppression de la possibilité de travailler va engendrer la distinction entre CADA et CPH, même si ces deux types de centre ont le statut juridique de CHRS (Centre d'Hébergement et de Réadaptation Sociale).

Jusqu'en 2001, un seul **CADA** existait à Lyon et se scindait en deux sites loués à la Sonacotra : l'un à Bron d'une capacité actuelle de 110 places et l'autre à Vaulx-en-Velin d'une capacité égale. Mais, « *une première extension de capacité est intervenue entre le 12 juin et le 31 août sur le site Nicolas Garnier à Villeurbanne où 80 places ont été ouvertes. Une seconde phase a débuté le 26 septembre par la création d'un centre situé géographiquement à Lyon (site Général Frère) (...). Ainsi, ce sont 80 demandeurs d'asile supplémentaires qui ont pu être accueillis* »⁴. La capacité d'accueil en CADA est globalement égale actuellement à 380 places.

Le CADA propose un suivi administratif qui se compose d'une aide à la rédaction des demandes d'asile, d'une préparation aux entretiens et d'une recherche de documents complémentaires qu'on appelle, dans le jargon associatif, la recherche de "preuves". S'ajoutent à cette aide administrative un suivi sanitaire et social et une gestion de l'attente de la décision de l'OFPRA ou de la CRR qui se traduit par une série d'animations culturelles et sportives au sein du centre⁵.

¹ Rapport d'activité 2001, p. 27.

² « *Le centre de transit a continué sa mission d'accueil, d'évaluation et d'orientation pour les demandeurs d'asile en attente d'un hébergement durable. Près de 300 personnes ont ainsi bénéficié de ce premier accueil, avant d'intégrer rapidement soit un CADA, soit le dispositif AUDA (dispositif d'aide d'urgence imposé par la DNA et géré par Sonacotra pour désengorger la région parisienne), soit une chambre conventionnée ALT.* » (idem, p. 26).

³ Cf. plus loin, p.89.

⁴ idem, p. 29.

⁵ La présentation très soignée dans le dernier rapport d'activités du Forum Réfugiés, fait état de façon détaillée de la nature et de la valeur de ces activités.

Dans le cas où le demandeur d'asile se voit reconnaître le statut de réfugié, il a la possibilité (ce n'est pas une obligation) d'intégrer un centre provisoire d'hébergement. Deux **CPH** abritent des réfugiés statutaires dans le Rhône. L'un géré par le Centre Pierre Valdo (Lyon) et l'autre par Forum Réfugiés (Villeurbanne). En ce qui concerne celui de FR, il a une capacité d'hébergement de 40 places et a accueilli, en 2001, 94 personnes (soit 21 familles), en leur proposant un dispositif d'insertion qui intègre la formation au français, l'accès à l'emploi et à la formation, un suivi social, un suivi psychologique et un accompagnement social lié au logement. Cet hébergement varie de quatre à six mois selon qu'il s'agit d'une personne seule ou d'une famille.

Parallèlement à ce rôle d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés et dans le cadre de son rôle de défense du droit d'asile, FR propose des permanences juridiques pour les demandeurs d'asile "hors centre" et pour les "déboutés" du droit d'asile comme nous l'explique le responsable de cette structure pour ces derniers :

«Le débouté stricto sensu, c'est celui qui vient de recevoir une notification de rejet par la CRR. Donc celui-là, effectivement on fait un diagnostic complet avec lui, c'est-à-dire depuis quand il est en France. On a des grilles de diagnostic de sa situation, depuis quand il est en France, s'il est en famille ou isolé, les motifs de sa demande d'asile, donc on leur demande tous les papiers pour bien passer au crible les décisions de l'OFPRA et de la CRR et puis le récit qu'ils ont produit devant ces instances. Après, on discute avec eux, on leur explique la réglementation actuelle parce qu'il faut pas oublier que, depuis deux ans, on a multiplié les possibilités administratives de relance au niveau de la demande d'asile ».

Depuis le début de l'année 2000, quatre après-midi par semaine, deux à trois salariés assurent une **permanence juridique et sociale**.

Cette activité, réservée aux demandeurs d'asile non hébergés en centre et aux déboutés, nous prouve que le dispositif lyonnais de prise en charge ne se réduit pas à la simple gestion des centres d'hébergement, quels qu'ils soient (transit, CADA, CPH). Les demandeurs d'asile hors centre peuvent bénéficier, comme nous venons de le voir, de permanences d'aide sociale, administrative et juridique mais également, depuis 1996, d'**un service de domiciliation** qui est à la disposition de tout demandeur d'asile arrivant à Lyon et ayant besoin d'une adresse pour recevoir les courriers nécessaires à sa démarche

administrative¹. Dans la mesure où il s'agit d'accueillir les primo-arrivants sur le département, ce service est sans doute le plus exposé et le plus difficile à assumer au quotidien pour les membres de l'association. C'est d'autant plus vrai que les locaux sont trop étroits, mal situés et mal adaptés à cette fonction et surtout que les arrivées sont de plus en plus nombreuses. Le rapport d'activité de 2001 fait état d'une augmentation de 100% du service dans tous les domaines : domiciliations, demandes d'hébergement, conseil, nuitées d'hôtel... : *« cette situation a entraîné de grandes difficultés en matière d'accueil et de sécurité qui ont pu être en partie régularisées grâce à une augmentation importante des moyens en terme de personnel mais qui ne trouveront de réelles solutions que par l'acquisition de locaux mieux adaptés »*.²

On le voit, au travers des activités du centre de domiciliation et des difficultés de fonctionnement qu'il rencontre, FR ne se contente pas d'accueillir les demandeurs et d'abriter les demandeurs d'asile et les réfugiés statutaires. Il a effectivement cette responsabilité de l'hébergement sur le Rhône, mais domicilier les "hors-centre", accueillir les primo-arrivants, leur apporter une aide juridique et sociale, dépasse largement le cadre du dispositif national. Aussi, il est difficile de définir les contours du dispositif lyonnais dont l'objectif affiché est de vouloir tenir compte des contraintes objectives auxquelles sont confrontés les demandeurs d'asile pour les aider au mieux. Paradoxalement, ce souci des personnes est parfois inconciliable avec la responsabilité que doit assumer FR en tant que gestionnaire des centres d'hébergement. À ce titre, il doit nécessairement décider à quels demandeurs d'asile il va attribuer un lit. La question est d'autant plus délicate que les places sont peu nombreuses face à une population en demande d'hébergement de plus en plus importante. C'est au sein de la commission locale d'admission que s'objectivent les décisions d'accès à l'hébergement.

¹ Le service Domiciliation de Forum Réfugiés est situé au 82 quai de Perrache dans le 2ème arrondissement de Lyon. Ce service ne domicilie pas durant la totalité de la procédure, il cesse à la fin du premier récépissé de trois mois.

² Rapport d'activité 2001, p. 19. On peut faire état des chiffres cités, toujours pour l'année 2001 : 2409 premières domiciliations pour 2954 personnes, contre 1280 domiciliations l'année précédente, soit une hausse de 88%, et un flux moyen de 150 à 200 personnes venant par jour, pour le retrait du courrier et la remise d'attestation de domiciliation.

1.2.2. LES ENJEUX DE LA COMMISSION LOCALE D'ADMISSION

Comme nous l'avons déjà écrit, le dispositif national d'accueil de ceux que l'on appelait systématiquement à l'époque des réfugiés se constitue au début des années 70, sous la tutelle de France Terre D'Asile, notamment pour gérer les flux des réfugiés du Sud-Est asiatique. Il consistait en des centres d'hébergement provisoires (CPH) où, du fait de l'obtention quasi-systématique du statut de réfugié¹, la mission consistait à favoriser l'intégration sociale et économique de cette population dans la société française. Cela se traduisait par un dispositif lourd de cours de français, d'aide à la recherche d'emploi, de logement etc... appuyé par des professionnels du travail social comme des assistantes sociales. Actuellement, FTDA a toujours la tutelle de cette coordination de l'accueil sur le plan national. En 1998, 63 Centres d'Accueil des Demandeurs d'Asile étaient ouverts en France ainsi que 28 Centres Provisoires d'Hébergement. Ce dispositif fonctionne ainsi depuis la publication de deux circulaires : la première n°99-399 du 19 décembre 1991, relative à la réorganisation du dispositif national d'accueil, et la seconde n°99-399 du 8 juillet 1999, relative aux procédures d'admission dans le dispositif national d'accueil.

Accéder à un centre, quel qu'il soit, pour y être hébergé et/ou pour bénéficier d'un travail d'aide sociale et juridique de la part des militants se fait à travers la commission nationale d'admission centralisée à Paris par FTDA, secondée par le SSAE, et présidée par un représentant de la Direction de la Population et des Migrants (DPM). C'est cette commission qui a pour rôle de (re)distribuer² les nouveaux arrivants dans tous les départements disposant de centres d'hébergement.

Cependant, si le Rhône reçoit lui aussi des demandeurs d'asile par l'admission directe du dispositif national³, la particularité du dispositif départemental du Rhône géré par FR et le

¹ La plupart de ces réfugiés, du fait que c'était le gouvernement qui faisait la démarche de les accueillir, arrivait en France avec un visa d'installation.

² A titre d'exemple, si un demandeur d'asile arrive à Bordeaux, même s'il existe un CADA à Bordeaux, le dispositif oblige le demandeur d'asile à rejoindre Paris pour demander à accéder à un hébergement qui pourra être Bordeaux, Lille ou Strasbourg.

³ A titre d'exemple, en 1995, plusieurs centaines de Roms de Roumanie sont arrivés directement à Lyon et y ont demandé l'asile. Signalons que Lyon est une ville géographiquement proche de la Suisse et de l'Italie et qu'elle attire beaucoup de demandeurs d'asile du fait de cette proximité frontalière. *"On est en lien avec un prêtre qui s'occupe de la communauté soudanaise chrétienne qui nous a dit : c'est sûr, en fait ils passent par le tunnel du Mont blanc, enfin en plus c'est un trajet de fous car ils traversent de nuit le tunnel..."* (entretien avec le responsable du site de Bron)

SSAE tient au fait qu'il possède lui-même une Commission d'admission dans les centres du département.

Cette autonomie lyonnaise, concernant l'admission en centres d'hébergement, par rapport au dispositif national a, comme nous l'avons déjà souligné, engendré des tensions entre FTDA et FR, depuis sa création. En 1990, pour mettre un terme à la confusion qui perdurait quant à l'instance responsable de l'admission dans les centres d'hébergement lyonnais, FR abandonne la dénomination de Commission d'Admission du Rhône (CAR), qui donnait à penser qu'il s'agissait d'une simple délocalisation de l'activité nationale de sélection, pour celle de Commission Locale d'Admission (CLA), affichant ainsi son indépendance.

L'exploration d'une centaine de dossiers de demandeurs d'asile hébergés actuellement en CADA nous a permis d'observer que la majorité de ces demandeurs d'asile provenait de l'admission décidée localement dans la mesure où chaque dossier comporte un signalement précisant l'accès au centre¹.

«Il faut comprendre que la Commission d'admission, c'est une des choses importantes, (...) c'est quelque part une espèce de nœud dans des enjeux globaux du dispositif. C'est le lieu d'échange, c'est le lieu d'information sur les dossiers (...), c'est le lieu des contradictions, c'est le lieu d'information sur la législation, c'est le lieu hebdomadaire de rencontre de tous. C'est pas le C.A. de l'association, mais c'est quand même là qu'on teste toutes sortes de choses, c'est là qu'on parle toutes les semaines de comment on va avec FTDA, où en sont les relations, est-ce qu'on écrit au Préfet sur Madame machin (...), qu'est-ce qu'on met à l'ordre du jour pour la prochaine réunion à la préfecture, c'est là que ça se fait tout ça, je veux dire ce travail inter-associatif du comité si vous voulez, il est là le travail en commun...».

Ces quelques phrases d'un représentant d'une des associations qui siègent à la commission, et qui a participé à la création du CRARDDA, nous donnent la mesure de l'importance de la commission d'admission dans le dispositif lyonnais, non seulement en tant qu'instance organisatrice du travail d'aide aux demandeurs d'asiles mais également en tant que mode de concrétisation de l'indépendance et de l'autonomie du CRARDDA face à FTDA. En effet, c'est autour de la question du pouvoir de décision en matière d'admission

¹ A cet égard, soit le demandeur d'asile accède au CADA parce qu'il se trouvait hébergé en centre de transit, soit parce qu'il est envoyé par la FTDA, soit par décision de la Commission Locale d'Admission.

en centre d'hébergement que la tension entre le comité local et le dispositif national s'est cristallisée. Jusqu'en 1982, comme nous venons de le voir, l'autorité en la matière ne pouvait émaner que de FTDA, via ses commissions décentralisées. Or, le CRARDDA, dès sa création, remet en cause ce monopole en revendiquant un pouvoir décisionnel local.

Jean-Pierre Masse, dans la thèse qu'il a consacrée au dispositif d'accueil des réfugiés politiques du Sud-Est asiatique¹, rend compte de ces relations difficiles : « *les rapports entre FTDA et certaines associations locales furent particulièrement conflictuels au cours des années. Ce fut, par exemple, le cas avec l'ensemble des organismes proches du CNE, mais aussi avec une organisation totalement indépendante de toute structure nationale, le CRARDDA à Lyon. Les difficultés rencontrées venaient principalement de ce que cette association tenait à agir de manière la plus autonome possible vis-à-vis de FTDA, remettant ainsi en question l'unité et l'organisation nationale du dispositif d'accueil et que, simultanément, se créait à Lyon un groupe de FTDA auquel appartenaient des personnes membres du CRARDDA, ce qui contribuait à entretenir une certaine confusion et à envenimer les relations entre Paris et la capitale des Gaules* »².

Si, au départ, il existait une confusion à Lyon entre la création d'un dispositif indépendant et la mise en place d'une antenne locale de FTDA, très vite elle fut dépassée par la prégnance du CRARDDA, lequel va s'imposer comme instance départementale de traitement des demandes d'hébergement. Il apparaît donc, à travers cette tension avec FTDA, que la question de l'hébergement des demandeurs d'asile a été utilisée pour affirmer une autonomie locale mais aussi pour instituer un nouveau mode de traitement des demandes d'hébergement et par conséquent, des demandeurs d'asile. Fonder l'activité du CRARDDA sur la problématisation de l'hébergement, c'était, pour les membres de l'association, recentrer le débat sur le droit d'asile autour de la question des droits subjectifs des demandeurs d'asile, à qui, comme à tout être humain, on doit pouvoir assurer le respect des droits fondamentaux ainsi que le droit d'avoir accès au droit, c'est-à-dire d'être en mesure de formuler une demande d'accès au statut de réfugié.

¹ J.-P. Masse, *L'exception indochinoise. Le dispositif d'accueil des réfugiés politiques en France. 1973 - 1991*, thèse de doctorat en socio-politique, EHESS, Paris.

² idem, p. 373.

En résumant ainsi la logique d'action et de réflexion des membres du CRARDDA, il apparaît clairement que l'ensemble du dispositif de prise en charge élaboré par le comité est subordonné aux modalités qui prévalent dans l'admissibilité à l'hébergement des personnes.

C'est en ce sens que nous nous sommes intéressés à la commission d'admission : parce qu'elle représente une instance originale dans laquelle les relations entre les membres des associations se donnent à voir au travers de leurs discussions et de leurs prises de position ; parce qu'elle représente le point de départ du dispositif effectif d'aide aux personnes ; parce qu'elle est ce "nœud" dont parle notre interlocuteur qui permet de tenir ensemble et d'organiser non seulement les rapports entre les membres du collectif mais surtout les deux niveaux d'action du comité ("C.R."), à savoir l'aide aux demandeurs d'asile ("A.R.") et la défense du droit d'asile ("D.D.A")¹. Et ce qui fait "tenir ensemble" ces différents niveaux d'intervention, c'est la négociation qui s'organise autour de la question de l'hébergement.

Nous avons donc décidé, au vu de tout ce qui vient d'être exposé, de concentrer notre attention sur la commission d'admission et il nous semblait que, méthodologiquement, une observation directe de ses réunions hebdomadaires nous aurait permis de saisir le travail à l'oeuvre, de voir en un seul et même lieu l'ensemble des partenaires en interaction. Mais l'accès à la Commission Locale d'Admission nous a été refusé par son autorité de tutelle, à savoir la préfecture, via la DDASS. Nous nous sommes beaucoup interrogés sur ce refus, d'autant plus que, en tous cas pour ce qui concerne les représentants associatifs, nous avons reçu un accueil favorable et nous avons pu constater une volonté de transparence. Aussi, si ce refus nous a contraint à redéfinir notre approche méthodologique, elle nous a permis également de mettre en évidence les tensions qui peuvent exister entre les pouvoirs publics et le associatifs, car à travers ce qui s'est passé autour de notre demande, il nous a semblé voir une volonté de la DDASS d'afficher un rapport de force en sa faveur, d'affirmer son pouvoir de décision s'agissant d'une instance qu'elle préside.

¹ Ce découpage alphabétique fait apparaître la question de la confusion entre "demandeur d'asile" et "réfugiés" qui n'est pas uniquement due à l'évolution de la procédure juridique ou à celle des flux migratoires. Nous reviendrons ultérieurement sur le changement de nom du CRARDDA en Forum Réfugiés, mais nous pouvons déjà affirmer que cette confusion n'est pas neutre puisque le terme de "réfugiés" est présent aussi bien dans l'ancienne dénomination que dans la nouvelle, alors que nous avons affaire à un dispositif qui, s'il gère des CPH réservés aux réfugiés, s'occupe surtout d'aider des demandeurs d'asile.

L'interrogation sur les relations entre les partenaires concernant les critères d'admission en centre d'hébergement, nous l'avons malgré tout problématisée, non pas en situation d'observation comme nous le souhaitions au départ, mais en situation d'entretiens avec chaque représentant associatif qui siège à la commission d'admission. Cette approche nous a permis d'entendre et de confronter l'ensemble des discours élaborés par les acteurs selon leur position de principe et leur investissement dans le dispositif.

1.2.2.1. La structure relationnelle de la CLA et les positionnements des acteurs

La Commission Locale d'Admission a pour raison d'être, comme son nom l'indique, d'admettre des personnes en centre d'hébergement. Car il ne suffit pas d'être demandeur d'asile pour obtenir une place en centre dans la mesure où les capacités d'accueil sont largement insuffisantes pour répondre au nombre des demandes. La commission doit donc faire un travail de sélection des personnes afin de déterminer qui sera ou non admis en centre. Par sa nature même, cette commission instaure une relation d'interdépendance entre aide aux demandeurs d'asile et accès à l'hébergement puisque la majeure partie du dispositif est élaborée en vue de l'accompagnement des personnes hébergées en CADA. Aussi, devient-il nécessaire de nous interroger sur le rapport qui peut exister entre l'admission en centre et l'accès au droit, ou plus précisément entre les critères d'admissibilité en centre et les conditions d'accessibilité au(x) droit(s). Si l'on questionne les modalités de définition des critères qui vont prévaloir lors de la sélection, ce sont les relations entre les acteurs de la commission qui se donnent à voir, car loin d'être consensuelle, la négociation entre les partenaires fait apparaître des relations de complémentarité certes, mais également d'opposition, comme nous allons l'exposer.

La commission s'intègre dans un dispositif d'action sociale et d'insertion de la DDASS centré sur l'urgence sociale : le dispositif "Enfance-Famille et Intégration" et "hébergement et hébergement d'urgence". C'est pourquoi le représentant de la DDASS, qui préside la commission, a pour objectif de répondre aux priorités de l'urgence sociale et de respecter le cadre administratif de gestion des demandeurs d'asile¹. Or, le fait que les

¹ La place en centre d'hébergement des demandeurs d'asile est définie par arrêté préfectoral, c'est donc bien, en dernière instance, le Préfet qui valide les décisions prises en commission.

capacités d'accueil en centres sont en nombre nettement inférieur à celui des demandes d'hébergement engendre nécessairement une tension entre la logique de l'urgence sociale, à laquelle s'ajoutent le souci du maintien de l'ordre public et la dimension de gestion des places.

Dans le discours de chaque membre de la commission, on retrouve le problème que soulève le manque "d'équipement" ou la difficile "gestion des stocks", selon les termes employés. Quels que soient les critères de sélection avancés dans le choix des personnes à héberger, ils sont toujours justifiés par cette problématique basique du manque de place. Sans remettre en cause la réalité de cette inadéquation entre le nombre des personnes et celui des lits, il n'en reste pas moins qu'elle permet à chacun d'élaborer un protocole d'action qui peut entrer en concurrence directe avec celle des autres partenaires. En ce sens, le souci de "faire au mieux" amène bien souvent à la contrainte d'élaborer une grille d'évaluation des situations des demandeurs d'asile et révèle les rapports de force qui existent au sein du collectif qui constitue la commission.

Dans ce schéma, nous avons pu constater deux logiques de sélection qui relèvent des positions de principe des associations.

D'un côté, se trouvent parmi les fondateurs du CRARDDA ceux qui mettent en avant le principe qui est à l'origine de leur mobilisation : la défense du droit d'asile. Celle-ci passe, pour eux, par une reconnaissance des personnes demandant l'asile comme relevant de la Convention de Genève et non pas comme de potentiels "fraudeurs", c'est-à-dire des travailleurs clandestins. Pour défendre leur cause et contrer les critiques, ils fondent leur discours et les conditions d'admission en CADA sur un critère qu'ils qualifient eux-mêmes à la fois de "politique", dans le sens où il affirme les principes militants de défense du droit d'asile de FR, et de "juridique" puisqu'il s'appuie sur et revendique le respect d'une procédure particulière. En d'autres termes, il s'agirait de protéger le demandeur d'asile et de rendre conforme leur demande à la procédure :

« Il semble à l'époque que la défense du droit d'asile, ça commence à Lyon dans une commission d'admission locale (...). Vu que nous sommes en France dans un dispositif dans lequel il n'y a pas un lit par réfugié et que donc on met des réfugiés à la porte ou plus exactement ils n'entrent pas parce qu'il n'y a pas suffisamment de lits, il y en a forcément à la rue. C'est le dispositif français, il y a un tri inévitable. Ce tri est théoriquement fait à

FTDA par la commission nationale d'admission. Et M. Mégard¹ a expérimenté cent fois que les gens qu'on lui envoyait, de plus en plus, ne sont pas des réfugiés au sens de la Convention de Genève. Autrement dit, le politique qui s'introduit dans le dispositif, c'est de dire nous allons, et nous allons contre Paris s'il le faut, c'est-à-dire FTDA, créer notre propre commission d'admission, de telle manière que nous privilégierons, puisque nous défendons le droit d'asile d'abord, et pas forcément la femme et l'enfant qui sont à la rue, alors là on commence à avoir des problème avec le social (...). L'objectif, c'est qu'un réfugié puisse disposer précisément d'un dispositif qui est pour lui, et donc la commission d'admission va consister à instruire nous-mêmes les dossiers d'asile ou les dossiers des réfugiés qui demandent à être hébergés. Et dans cette instruction, le critère social n'est qu'une des entrées, l'entrée principale devant être ce que, en fonction de ce qu'il nous dit, du récit qu'il fait, des éléments qu'il rapporte, il est dans le cadre de la Convention de Genève ou pas du tout ou un peu, ou à moitié... Et que le critère politique de l'asile est le critère principal que l'on met en oeuvre dans la commission pour faire le tri parce qu'on sait éminemment dès le départ qu'on va être obligé de faire un tri. » (un membre fondateur du CRARDDA siégeant à la commission d'admission)

La tension avec FTDA, tension constitutive du dispositif lyonnais, fait apparaître l'ambiguïté à laquelle ce positionnement, que nous avons désigné comme "politique", de FR est confronté : d'un côté, faire un "tri inévitable" parce trop de candidats à l'hébergement et volonté de sélectionner les meilleurs candidats au statut de réfugié ; de l'autre côté et malgré tout, ne pas se substituer à l'OFPRA qui reste seul juge de la demande d'asile. C'est ce positionnement, et la pratique sélective qui en découle, qui crée certaines tensions entre les membres de la commission locale d'admission. Les autres associations siégeant à la commission, nous l'avons déjà souligné, n'ont pas comme raison sociale le droit d'asile², mais elles s'y intéressent dans la mesure où, dans leurs activités, (défense des droits des étrangers, droit au logement, etc.), elles sont confrontées aux problèmes de personnes qui, par ailleurs, demandent le statut de réfugié. Ces associations fonctionnent donc sur un principe caritatif et/ou humanitaire, en apportant aux individus l'aide sociale dont ils ont besoin. A ce titre, certaines d'entre elles ne peuvent accepter le postulat du "tri inévitable" ou de la nécessaire sélection des candidats à l'hébergement :

«... C'est là-dessus qu'on n'est pas d'accord (...) parce que l'objectif de Forum Réfugiés tourne autour de l'asile, c'est des gens qui ont plus de chances d'obtenir (le statut) qui sont prioritaires (...). Notre rôle à nous, c'est d'aider les gens qui arrivent, c'est-à-dire qu'il y en a trop et pourquoi utiliser ces critères d'asile plutôt que des critères sociaux ? Toutes les

¹ Marc MEGARD fut le premier directeur du CRARDDA.

² Notons que la CLA est composée actuellement des partenaires associatifs suivants : CIMADE, Secours catholique, SSAE, Entraide Pierre Valdo, auxquels sont venus s'ajouter, courant 2001, la Croix rouge, Entretiens et la Sonacotra pour le dispositif AUDA Rhône. L'Entraide protestante et le COSI y ont participé à titre consultatif.

associations qui ont monté Forum Réfugiés viennent plutôt du social, humanitaire, etc..., donc elles ne peuvent évidemment pas être sur les mêmes critères, elles n'ont pas les mêmes priorités (...). Je peux pas accepter ce qu'on me demande de cautionner parce que, moi, mon travail, c'est de lutter contre l'exclusion locative, quelle qu'elle soit...» (un membre de l'ALPIL¹)

La Commission Locale d'Admission est traversée par cette tension entre donner des droits fondamentaux à des personnes en détresse et assurer, via l'hébergement, l'accès au droit aux demandeurs d'asile. Autrement dit, les associations de type caritatif fondent leur action sur des principes sociaux et humanitaires de défense des personnes et, à ce titre, elles estiment que tout individu en détresse doit être pris en charge et qu'il revient à l'OFPPA uniquement de statuer sur le bien-fondé de la demande d'asile. Forum Réfugiés, quant à lui, fonde sa démarche sur un principe juridique et politique de défense d'un droit spécifique, le droit d'asile, et, à ce titre, il estime que pour faire reconnaître une spécificité juridique et sociale à cette catégorie de personnes, et donc les aider efficacement, il est nécessaire de pouvoir définir le "qui" de cette catégorie.

Néanmoins, si la commission est le lieu d'affrontement des principes d'action, il ne faut pas y voir pour autant une instance dans laquelle le conflit l'emporterait sur l'action. On pourrait même avancer que ces rapports de force sont constitutifs de FR, en tant qu'acteur collectif. En effet, la Commission Locale d'Admission constitue un espace de débat dans lequel chacun garde sa propre identité tout en participant au collectif, si bien que, à terme, les limites imposées par la sélection pour l'admission en CADA définissent non seulement l'activité de *Forum Réfugiés* (qui s'occupe des personnes hébergées), mais également l'activité de ses partenaires (qui va se centrer sur les demandeurs hors-centre). Mais il importe à présent de revenir sur ce travail de sélection opéré en Commission Locale d'Admission en tant qu'opérateur de catégorisation des demandes d'asile dont dépend l'aide attribuée aux demandeurs d'asile.

¹ Notons que ce désaccord concernant l'accès à l'hébergement a conduit l'ALPIL à se retirer de la CLA en 1998.

1.2.2.2. Les demandes d'hébergement des demandeurs d'asile au croisement d'une double logique de sélection

Le travail d'aide aux demandeurs d'asile est indiscutablement lié à l'existence de la Commission Locale d'Admission. Cette dernière n'a pas simplement permis au dispositif local de revendiquer une autonomie de fonctionnement en faisant asseoir une notoriété lyonnaise, mais elle représente aussi un véritable lieu d'action et de structuration du champ associatif local impliqué dans la défense des droits des étrangers. Ainsi, la Commission Locale d'Admission s'inscrit dans un triple registre : premièrement, elle représente un lieu d'objectivation des critères dans la mesure où la présentation de chaque dossier est sujet au débat entre les membres de cette commission ; deuxièmement, elle est un espace de circulation et de mise en commun des informations détenues par les uns et les autres et, troisièmement, elle est une instance dont l'autorité est reconnue publiquement, chaque décision étant authentifiée par le préfet (ou son délégué). « *C'est béton quoi, il y a des décisions béton que personne ne peut contester* », disait un membre de cette Commission. Nous pouvons dès lors supposer que chaque demande d'hébergement devient une "épreuve" de ce qu'est (ou doit être) le travail d'accueil et de prise en charge du demandeur d'asile. Nous allons préciser, dans cette partie, les critères mis à l'œuvre dans la catégorisation des demandes d'asile à partir des éléments de sélection de l'accès à l'hébergement.

Cependant, eu égard à la nature de la CLA et à son caractère d'espace de relations à la fois inter-associatif et avec les pouvoirs publics, cette sélection est un enjeu au cœur des discussions entre les membres. Autrement dit, l'admission devient un élément de définition non seulement du demandeur, mais aussi de l'acteur associatif qui, par là-même, se donne les moyens d'être porte-parole de tel argumentaire. Plus précisément, les décisions qui prennent place dans un espace, toujours décrit comme un espace d'affrontement, représentent un véritable enjeu identitaire pour les acteurs mobilisés ; il ne s'agit pas d'une prise de décision factuelle ou informative, mais d'un travail public de revendication d'identité collective pour chaque association. « *Les associatifs ne se font pas de cadeaux entre eux, ils sont très durs dans les négociations entre associations, je trouve dans les dialogues, c'est toujours écorché vif* », disait une présidente de cette commission.

On peut constater un aspect organisateur récurrent dans l'ensemble des discours recueillis concernant le fonctionnement de la CLA, faisant état d'une tension entre des critères considérés comme "conventionnels" et des critères dits "sociaux".

Les critères "sociaux" mobilisés dans la sélection

La participation de la DDASS, au sein de cette commission, conduit à saisir le demandeur dans sa "totalité", c'est-à-dire en tant que personne mais aussi en tant qu'individu pris dans des modes de relation. Par conséquent, « *l'accès à l'hébergement n'est pas* », comme nous le précise une responsable du service compétent de la DDASS, « *juste l'accès à un lit, mais la réactivation d'un droit fondamental de reconnaissance de l'humain, (...) sinon, c'est inhumain, c'est inadmissible* ». A ce niveau, intervient également une revendication de distinction par rapport au travail d'admission de FTDA, qui traite le dossier de demande à travers un principe d'antériorité.

La CLA, quant à elle, fait valoir un impératif d'urgence qui appuie une revendication "humanitaire", c'est-à-dire la prise en compte de la dimension humaine dans son état d'urgence et pas seulement un principe administratif d'enregistrement.

Cette logique fonde l'argumentaire mobilisé par les acteurs associatifs comme le Secours Catholique, le SSAE, l'ALPIL, évoquant des principes "humanitaires" qui mobilisent l'état civil (un couple avec des enfants en bas âge a quatre fois plus de probabilités d'avoir un logement qu'un célibataire), l'état de santé (une personne malade plus qu'une personne bien portante¹), le soutien communautaire (une personne sans soutien par rapport à une personne insérée dans un réseau de relations ethniques) et qui, en même temps, mettent l'accent sur le type de public qu'accueille chaque association. « *On intervient pour des gens qu'on connaît, on a du mal à s'exprimer pour des gens qu'on n'a jamais vus* », signale une des représentantes du Secours Catholique.

Il se dégage ici une grille de spécification de la saisie de la demande qui désigne le demandeur d'asile soit comme un être de relations inaliénables (familiales), soit comme un être diminué par la maladie qui accentue l'impératif d'urgence, de santé et d'ordre

¹ Nous avons pu constater que Forum Réfugiés effectue une distinction entre les personnes atteintes de troubles physiques et celles dont les troubles psychologiques sont susceptibles de perturber le bon fonctionnement des centres d'hébergement.

public dans l'accès à l'hébergement. Cet accès se trouve dès lors marqué par une évaluation de "l'autonomie" des personnes, et du coup, par la nature de la dépendance par rapport au dispositif d'accueil et de prise en charge. Autrement dit, plus le demandeur d'asile peut faire valoir le degré d'urgence dans lequel il se trouve, plus grand va être le poids du critère d'urgence sociale :

« En France, dit la même interlocutrice, on ne supporte pas d'avoir une famille à la rue. Un isolé, un célibataire oui, il peut traîner sur le banc, il n'y a pas de problème, mais une famille avec des enfants c'est pas possible. (...) Si on a une femme seule qui arrive à son 8ème mois de grossesse, son dossier pourra être creux, mais elle aura plus de chances pour trouver une solution d'hébergement ».

Il s'agit par là, comme le montre le long extrait d'entretien que nous reproduisons ci-dessous, de donner la priorité à une qualité du demandeur d'asile en tant qu'être humain pris dans telle ou telle description "humanitaire" qui met en avant sa condition de "vulnérabilité" :

« Disons qu'on insiste beaucoup sur le respect de la personne, un demandeur d'asile, c'est une personne avant tout, donc quand on la reçoit on essaie de respecter la personne, sa dignité, donc de le mettre dans des conditions dans lesquelles il pourra s'exprimer, donc on lui laisse le temps. C'est vrai qu'on n'est pas un service administratif, on n'a pas de pression, on peut rester une heure avec, si jamais on pense qu'il faut une heure pour parler etc. On va prendre le temps avec elle de l'écouter petit à petit, on lui demandera pas d'un seul coup, mais petit à petit. On se polarise pas uniquement sur les demandeurs d'asile ou sur le papier, on ne s'arrête pas à l'étiquette. Ce qu'on souhaite (...), c'est tenir compte de la dimension de la personne dans son ensemble, c'est-à-dire qu'on va parler de son problème pointu de la demande. Quand ils viennent, c'est pour une demande précise qui peut être purement matérielle parce que, c'est vrai que les gens ils viennent aussi ici à la permanence pour du matériel puisque, nous, on est une association caritative, donc on fait de l'aide financière et, parfois, c'est uniquement pour l'aide financière qu'ils viennent. Mais, petit à petit, on va essayer d'élargir ça pour essayer donc de parler de personne à personne à peu près de tout, de c'est une femme, un homme de ses problèmes d'insertion, de sa vie ici en France, de ses enfants. Enfin bon, on va essayer d'aller un petit peu au-delà, d'avoir un réel dialogue et puis de lui dire que, quoi qu'il arrive, nous on l'accompagnera jusqu'au bout. Donc, c'est vrai qu'il y a une relation de confiance et de fidélité. Quand c'est un bénévole qui reçoit la personne, on essaie que ce soit toujours le même, pour pas que ça change à chaque fois, (...) donc, il suit jusqu'au bout. Notre gros problème aussi, c'est peut-être d'encourager la personne dans ses illusions, d'entretenir certaines illusions d'une régularisation alors qu'il ne l'obtiendra pas. Donc jusqu'où s'arrête notre civisme ? Et nous, c'est notre gros problème, que ne se posent pas des associations comme FR ou le SSAE parce que FR, dès qu'il y a un rejet de la CRR, plouf, c'est dehors ! Nous, on les voit toujours. (...) On n'a pas de solution miracle et puis, y a surtout, pour nous, un aspect psychologique : c'est permettre à la personne d'être

toujours un peu acteur de sa vie, quoi. Ne pas subir toujours, mais être capable de prendre des décisions, de les diriger et d'être reconnu dans ses compétences et dans ses capacités, quoi. D'être reconnu comme homme capable de choses, alors que, petit à petit, ils sont enferrés dans une situation qui les ligote. Ils rentrent dans une relation de dépendance avec aucun droit à la clé de toute manière et puis, finalement, c'est vrai qu'on peut avoir tendance à oublier qu'ils sont capables de faire des choses ». (membre de la CLA, représentante du Secours Catholique)

Ce discours met très bien en avant le dilemme dans lequel est plongée la commission d'admission, dilemme qui se maintient et perdure d'autant plus que les demandes d'hébergement ne font que se multiplier¹. La tension qui existe, quant aux critères de l'admissibilité, se traduit ici en termes de sorties, voire d'expulsion, des centres d'hébergement pour ceux qui n'auront pas obtenu le statut de réfugié. FR organise son action en fonction du temps de la procédure, nous allons y revenir, et les associations caritatives lui reprochent cette "aide sous conditions". Aussi, la critique porte à la fois sur les conditions d'admission et de sortie qui laissent des individus et des familles sans abri. Si la raison sociale des associations caritatives les entraîne à privilégier dans leurs actions des principes avant tout humanitaires (donc liés à la permanence de l'état d'être humain), celle de FR, centrée sur la prise en charge des demandeurs d'asile et des réfugiés, ne peut reposer que sur ces seuls arguments (puisque reliés à la durée d'une procédure juridique). En tout cas, ce conflit de position donne à voir, sans doute plus qu'ailleurs, les contours et les limites du domaine d'action de l'association.

Les critères "politiques" mobilisés dans la sélection

Face à ces critères à caractère social et humanitaire, FR met en avant des critères qui visent à conformer les demandes à une procédure juridique :

« (...) L'entrée sociale c'est "Accueil Réfugiés", sociale parce qu'il s'agit du lit. Pour moi, le social, c'est le logement, la bouffe, le vêtement. C'est le social par excellence, enfin, en tous cas, dans notre terminologie, c'est comme ça qu'on l'utilise (...). Le tournant juridique qui a été pris en 74, à savoir que la France a fermé ses portes à l'immigration de travail et que, dorénavant, la problématique de la défense des étrangers ne se posera pas en termes réels mais en termes légaux, et plus simplement je dirai le social élargi, alphabétisation, etc. C'est devenu un enjeu politique et juridique, la défense du droit naît dans ces années-là. C'est la logique du GISTI, créé en 1978, donc le GISTI c'est la

¹ 1135 personnes (soit 400 dossiers) ont sollicité un hébergement en centre de Transit ou en CADA en 2001 contre 496 personnes (soit 213 dossiers) en 2000. (cf. rapport d'activité 2001, p.20).

naissance de cette volonté de traiter l'étranger par le droit, c'est son droit qui est bafoué. Dans ce contexte, il s'agit d'accentuer la vision juridique et de défense des droits alors que le SSAE défend essentiellement des femmes et des enfants dans un lit. Le social, quoi. (...) Le souci du SSAE et d'un certain nombre d'autres, c'est y a des femmes et des enfants à la rue, je schématise, il faut qu'on ouvre des lits. On retrouve aujourd'hui dans la Commission d'Admission cette vision-là. Cette vision-là ne peut être que bien vue par FTDA parce que FTDA se trouve confrontée dans son dispositif national à une sur-occupation de ses lits et à une absence de lits nouveaux, sans avoir les moyens d'obtenir de l'État l'ouverture de lits complémentaires. Mais y a la dimension politique, et la dimension politique va très exactement porter sur la connerie absolue de ne pas admettre nous-mêmes les réfugiés dans nos lits. Et la Commission Locale d'Admission doit avoir une fonction fondamentale non pas de dire celui-ci est réfugié et il mérite d'entrer dans un CPH qui est fait pour lui ». (responsable de la CIMADE, membre fondateur du CRARDDA et membre de la CLA)

Dans cette logique, l'activité de FR, qui joue un rôle central dans l'instruction des dossiers présentés au sein de la CLA, consiste à élaborer une signalétique de la demande d'hébergement selon les critères "conventionnels". Plus précisément, il s'agit de préciser ce que "vaut" chaque demande au regard de l'interprétation de la Convention de Genève. C'est en ce sens que l'origine ethnique et nationale (prise en compte du contexte géopolitique), l'origine religieuse, la persécution (prise en compte du récit dans sa globalité c'est-à-dire en tentant d'appréhender sa véracité¹) sont à l'œuvre pour appuyer l'accès à l'hébergement.

Nous pourrions dire que FR construit, en quelque sorte, la catégorie du demandeur d'asile contre la catégorie de l'être humain : ce n'est pas l'être humain en tant que tel qui est considéré, mais l'individu en tant que sujet d'un droit spécifique (droit au dépôt et à l'examen d'une demande d'asile) dont il faut maintenir la spécificité par rapport à d'autres droits fondamentaux. Cette tension, que nous allons développer dans la suite de notre investigation à travers l'analyse de la texture narrative des récits de demandeurs d'asile, convoque un double cadrage des demandeurs d'asile selon que l'on donne priorité aux droits de l'homme ou au droit d'asile. En d'autres termes, l'accès à l'hébergement pour tous renvoie à un cadrage humanitaire qui vise à faire valoir l'accès au(x) droit(s) pour tout être humain par le seul fait qu'il est un être humain (en tant qu'homme, l'individu a droit à des droits), alors que l'accès subordonné à un travail de sélection faisant valoir la

¹ Les entretiens réalisés avec les permanents de Forum Réfugiés qui participent à l'élaboration des dossiers, nous ont montré l'importance accordée au recueil de "pièces" permettant d'appréhender la véracité du récit (l'itinéraire du demandeur d'asile, la description des lieux, etc.). Nous étudierons cet aspect dans la seconde partie de notre rapport.

défense du droit d'asile, renvoie à un cadrage "procédural" c'est-à-dire que l'accès au(x) droit(s) s'acquiert en vue des procédures d'accès à un statut (celui de réfugié), en tant que condition recherchée, en tant qu'horizon de l'action :

«Au CRARDDA, ce qu'on a essayé de faire, c'est de dire que tout le monde ne peut pas rentrer dans les centres aujourd'hui. Dans la mesure où il faut choisir, ça a été dit, on prend pas en compte que les critères sociaux, on fait entrer aussi d'autres critères, disons politiques, qui sont : quelle est la valeur estimée du récit que la personne nous amène ? C'est que les personnes du SSAE ne raisonnent pas comme ça, ce qui fait que si tu as deux familles, le SSAE va dire "ceux-là, ils ont cinq enfants donc on prend ceux-là" même si c'est manifestement des gens qui viennent pour d'autres raisons que de refuge ou de fuite, pour des raisons politiques si on veut, elles ne tiennent pas compte de ça. Les gens qui ont des vraies raisons, qui sont persécutés, pour nous qui gérons les centres des demandeurs d'asile, c'est une priorité. Voilà, la ligne de démarcation, elle est là-dessus : est-ce qu'on introduit autant qu'on peut, et alors là, qu'est-ce qu'on fait des critères qui sont de l'asile ? Il suffit pas que quelqu'un se déclare demandeur d'asile pour que, du coup, on n'ait plus aucune espèce de jugement sur la qualité de sa demande d'asile, on se réserve ce droit. C'est difficile, c'est dur d'avoir une vraie méthode objective, scientifique comme on dit, et on est obligé chaque mercredi d'examiner l'ensemble des demandes, de voir comment la situation des uns et des autres a évolué et d'essayer de voir où se rencontrent le critère social et un avis, ou un pressentiment, favorable sur l'issue de leur demande d'asile ». (ancien responsable de CADA)

Pour autant, si elle apparaît dans le discours des acteurs comme constitutive du fonctionnement de la CLA et permet à chacun de définir sa propre identité associative par rapport aux autres membres du comité, cette tension entre une logique sociale et une logique plus "politique" n'oppose pas, dans la réalité de la pratique, les acteurs de la CLA. En effet, pour tous (et pour FR en premier lieu), chaque semaine, il s'agit non seulement de négocier avec les autres membres de la commission pour défendre à la fois des candidatures (et des principes), mais surtout de trouver des solutions. Et face à la réalité de situations bien souvent terribles pour des familles entières, les arguments dits politiques ont du mal à s'imposer. Les responsables de FR reconnaissent d'ailleurs eux-mêmes la difficulté de tenir le cap de l'argument conventionnel, ce qui se vérifie dans les faits, au travers du problème posé par les célibataires isolés qui, bien que relevant des critères de la Convention de Genève, sont rarement prioritaires pour obtenir une place en CADA. Aussi, force est de constater que l'énonciation de ces principes vaut davantage pour comprendre les relations et les rapports de force qui s'établissent au sein du comité d'associations que comme un cadrage réel des actions menées auprès des demandeurs d'asile.

1.3 LA RECONNAISSANCE DU DEMANDEUR D'ASILE PAR L'ÉTAT

La Convention de Genève se propose de donner une protection à ceux des étrangers qui sont reconnus comme réfugiés, mais elle ne fixe pas elle-même les règles procédurales qui vont permettre l'obtention du statut de réfugié. Elle renvoie aux États le soin d'organiser les procédures et les institutions nécessaires à la reconnaissance de la qualité de réfugié. Pour la France, c'est, on l'a vu, l'objet de la loi du 25 juillet 1952 (modifiée en 1998).

Pendant une vingtaine d'années et comme on l'a observé précédemment, le nombre des aspirants au statut de réfugié, resté relativement stable, et la vocation qu'ils avaient à s'intégrer sans trop de difficultés à la société française ont permis que les demandes de statut soient traitées dans des délais raisonnables : la situation du candidat au statut de réfugié, c'est-à-dire celle du demandeur d'asile, ne se prolongeant pas et ne posant pas de problème particulier, il n'était donc pas nécessaire de la définir juridiquement .

La décision de 1974 de fermer les frontières à l'immigration économique accroît considérablement les demandes d'asile : en 1973, 1 620 demandes d'asile sont déposées, dès 1976 leur nombre est décuplé et passe à 18 000¹.

Les États européens doivent alors faire face à des flux migratoires croissants en provenance des États pauvres du Sud et, au milieu des années 1980, l'inquiétude se fait sentir très fortement. Ne pouvant entrer légalement sur le territoire des États européens, et notamment sur le territoire français, beaucoup d'immigrants tentent d'avoir recours à la procédure de l'asile : les institutions chargées de la reconnaissance du statut de réfugié dans le cadre de la Convention de Genève sont alors débordées par le nombre de ces "faux réfugiés" mais bien réels immigrants économiques.

Dès lors, se produit un enchaînement irréversible. La sévérité accrue dans l'attribution du statut de réfugié illustrée par la forte décreue du taux de reconnaissance de la qualité de réfugié (77,9 % en 1981, 15,5 % en 1990²), la lenteur des procédures sont à l'origine de situations de précarité inextricables que le droit en vigueur ne permet pas de régler.

¹ Cités par C. Teitgen-Colly in *Le droit d'asile : la fin des illusions*, AJDA, 20 février 1994. 97.

² *Documentation réfugiés*, 10 juillet 1992, n°189.

1.3.1 LA CREATION DE LA CATEGORIE JURIDIQUE DU DEMANDEUR D'ASILE

On vient de le rappeler, la définition d'un statut du demandeur d'asile ne peut être qu'un problème de droit interne pour lequel le droit (international) des réfugiés est de peu d'aide, hormis l'obligation de non-refoulement du candidat au statut le temps nécessaire au dépôt de sa demande : en revanche, le droit commun des Droits de l'homme permet de renforcer la protection des demandeurs d'asile, par le biais des principes relatifs, notamment, aux droits de la défense.

S'agissant des demandeurs d'asile, ni le préambule de la Constitution de 1946 ni la Convention de Genève de 1951 n'ont été suivis de mise en œuvre législative : jusqu'à la loi du 24 août 1993, seules des circulaires et, notamment la circulaire du Premier ministre Laurent Fabius du 17 mai 1985¹, qui a constitué la première tentative de définition du demandeur d'asile, réglementaient la situation juridique du demandeur d'asile.

- Les étapes

A la faveur de plusieurs recours dont il est saisi durant cette période d'incertitude juridique, et comme en d'autres occasions dans l'histoire française, c'est au juge administratif, et plus particulièrement au **Conseil d'État**, que revint la tâche de fixer les contours de la situation juridique du candidat au statut de réfugié. On peut relever que les solutions prétorienne de principe dégagées par le Conseil d'État l'ont été, la plupart du temps, dans sa formation "d'assemblée", c'est-à-dire selon la forme la plus solennelle : une protection minimale bénéficiant aux déboutés du statut de réfugié, puis aux demandeurs d'asile a ainsi progressivement été organisée.

En 1987, il juge que l'autorité administrative ne peut pas renvoyer un débouté du statut de réfugié dans son pays d'origine si celui-ci fait état de risques pour sa liberté ou sa sécurité². Le Conseil d'État étend donc de façon prétorienne aux déboutés du statut de réfugié et, de manière plus large, aux étrangers opposants politiques victimes de persécutions dans leur pays³, la garantie essentielle attachée au droit d'asile, c'est-à-dire le

¹ J.O. du 23 mai 1985.

² CE, ass, 6 novembre 1987, *Buayi*, Lebon p. 348.

³ Cette limitation au pouvoir de renvoi des déboutés du statut de réfugié par l'autorité administrative a été ultérieurement renforcée sur le fondement de la Convention européenne des droits de l'Homme. Comme tous les étrangers, ils peuvent invoquer une violation des articles 3 (interdiction des tortures et traitements inhumains), 8 (respect de la vie privée et familiale), 13 (droit à un recours effectif) pour faire échec à un renvoi dans leur pays d'origine (CE, ass., 19 avril 1991, *Belgacem et Babas*, Lebon, p. 152).

principe de non-refoulement dont bénéficient les réfugiés en application de l'article 33 de la Convention de Genève.

Par ailleurs, en 1991, posant le droit du demandeur d'asile au traitement de sa demande, et cela deux ans avant l'intervention de la décision du Conseil constitutionnel du 13 août 1993, le Conseil d'État juge que les demandeurs d'asile déjà présents sur le territoire français disposent d'un droit à une autorisation provisoire de séjour jusqu'à ce qu'il ait été définitivement statué sur leur demande d'admission au statut de réfugié¹. Pour fonder ce nouveau « *principe général du droit* », le Conseil d'État s'appuie sur la loi du 25 juillet 1952 portant création de l'OFPRA et, surtout, sur la Convention de Genève, et notamment son article 31-2 qui institue au profit des réfugiés une véritable “immunité pénale” en cas d'entrée ou de séjour irrégulier dans le pays d'accueil². Le Conseil d'État prolonge ainsi sa jurisprudence de 1988 dans laquelle il prend une convention internationale, en l'occurrence la Convention de Genève, comme référence pour fonder un principe général du droit applicable aux réfugiés.

La jurisprudence a tiré trois conséquences importantes de ce principe :

- les documents provisoires délivrés aux demandeurs d'asile par les autorités de police sont considérés comme autorisant un séjour régulier³ ;

- le droit provisoire au séjour s'étend jusqu'à l'intervention de la décision de la Commission des Recours des Réfugiés⁴ ;

- le délai du recours en cassation court à compter de la notification régulière de la décision de la Commission des Recours des Réfugiés, (mais un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État ne produit pas d'effet suspensif).

La **loi du 24 août 1993** remanie profondément l'ordonnance du 2 novembre 1945, texte général relatif à l'entrée et au séjour des étrangers en France. On peut observer que les dispositions de la circulaire Fabius de 1985 ont été reprises, à peine modifiées, par la loi

¹ CE, ass., 13 décembre 1991, *Nkodia et Préfet de l'Hérault c. Dakoury*, Lebon p. 439.

² Cf. CE, ass., 1er avril 1988, *Bereciartua Echarrri*, Lebon, p. 135. Ce faisant, le Conseil d'État écarte la circulaire du Premier ministre en date du 17 mai 1985, qui était jusque-là, comme on l'a vu, le seul texte de portée générale à avoir organisé le régime juridique applicable aux demandeurs d'asile.

³ CE, ass., 13 décembre 1991, *Nkodia et Préfet de l'Hérault c. Dakoury*, préc.

⁴ CE, 26 novembre 1993, *Préfet de Police de Paris*, t. p. 91.

du 24 août 1993 qui a les intégrées dans un nouveau chapitre VII de l'ordonnance du 2 novembre 1945 intitulé « *Des demandeurs d'asile* », et non dans un texte propre aux demandeurs d'asile, manifestant ainsi clairement que les pouvoirs publics de l'époque y voyaient plus un problème de police que de Droits de l'homme. Cette optique ne sera renversée que par la loi du 11 mai 1998 qui transfère dans la loi du 25 juillet 1952, désormais intitulée « *Loi relative au droit d'asile* », les articles 31 bis, 32 et 32 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945, « *soulignant ainsi symboliquement la spécificité du droit d'asile par rapport à l'immigration de droit commun*¹ ».

A compter de la loi adoptée en 1993, l'examen de la demande de séjour qui précède obligatoirement l'examen au fond de la demande de reconnaissance de la qualité de réfugié, dépend de la manière dont le demandeur d'asile pénètre sur le territoire français :

- s'il se présente à une frontière, il peut être maintenu en zone d'attente (dans une gare, un port, ou un aéroport) pendant « *l'examen tendant à déterminer si sa demande n'est pas manifestement infondée* »² ;

- s'il présente sa demande à l'intérieur du territoire français, l'admission au séjour met le demandeur d'asile en possession d'un document provisoire de séjour lui permettant de solliciter le statut de réfugié auprès de l'OFPRA. Une fois ces démarches effectuées, le demandeur d'asile reçoit une autorisation provisoire de séjour (APS) jusqu'à l'intervention de la décision de l'OFPRA et, le cas échéant, de la Commission des Recours des Réfugiés.

Ce mécanisme reprend donc sous une forme législative l'essentiel de la jurisprudence du Conseil d'État.

Pour ce qui le concerne, dans sa décision du 13 août 1993³, le **Conseil constitutionnel** affirme que « *le respect du droit d'asile, principe de valeur constitutionnelle, implique d'une manière générale que l'étranger qui se réclame de ce droit soit autorisé à demeurer provisoirement sur le territoire jusqu'à ce qu'il ait été statué sur sa demande ; sous*

¹ F. JULIEN-LAFERRIERE, in *Droit des étrangers*, P.U.F, coll. Droit fondamental, 2000, p. 371.

² Article 35 quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945. Dans une décision d'assemblée (CE, ass., 18 novembre 1996, *Ministre de l'Intérieur c. Rogers*, Lebon, p. 509), le Conseil d'État ôte toute valeur normative aux "résolutions" et "conclusions" adoptées par le Conseil Européen d'Édimbourg sur « *les pays où il n'existe pas de risques sérieux de persécution* », les « *pays tiers d'accueil* » et les « *demandes d'asile manifestement infondées* ».

³ Décision du Conseil constitutionnel n°93-325 DC du 13 août 1993.

réserve de la conciliation de cette exigence avec la sauvegarde de l'ordre public, l'admission au séjour qui lui est ainsi nécessairement consentie doit lui permettre d'exercer effectivement les droits de la défense qui constituent pour toutes les personnes, qu'elles soient de nationalité française, de nationalité étrangère ou apatrides, un droit fondamental à caractère constitutionnel ».

Le Conseil constitutionnel proclame donc solennellement le droit du demandeur d'asile de demeurer provisoirement sur le territoire jusqu'à ce qu'il ait été statué sur sa demande¹ et l'obligation pour les autorités françaises d'examiner cette demande.

Cette décision parachève l'évolution relative au statut constitutionnel du droit d'asile² : le droit d'asile est élevé au rang d'exigence constitutionnelle, et ce indépendamment des conventions internationales. L'importance de la constitutionnalisation du droit d'asile réside dans le fait que, comme le juge constitutionnel le souligne lui-même, « *la loi ne peut en réglementer les conditions qu'en vue de le rendre plus effectif ou de le concilier avec d'autres règles ou principes de valeur constitutionnelle* ».

- Les conséquences

Cette première moitié des années 1990 est ainsi marquée par la création d'une catégorie nouvelle, celle du demandeur d'asile. On considère en général que le droit constitue un système caractérisé par une organisation spécifique des relations existant entre ses divers éléments (concepts, principes, notions, procédés dont la mise en oeuvre exige certaines méthodes...), ce qui signifie que le juriste est amené à opérer des distinctions et des rapprochements entre les notions qu'il utilise et les réalités qu'il rencontre. Il est donc conduit à établir des catégories juridiques, c'est-à-dire « *des ensembles de droits, de choses, de personnes, de faits ou d'actes ayant entre eux des traits communs caractéristiques et obéissant à un régime commun* »³, ce qui permet de renforcer la rationalité et la cohérence du droit et, également, d'en faciliter l'application. En effet, le rattachement d'une situation juridique à une catégorie a pour effet de la soumettre aux

¹ Droit déjà consacré par le Conseil d'État dans l'arrêt *Nkodia et Dakoury*, *prec.*

² La décision du Conseil constitutionnel n°86-216 DC du 3 septembre 1986 avait déjà indiqué que le droit d'asile issu du quatrième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 est « *un principe mis en œuvre par la loi et les conventions internationales* ».

³ J.L. BORGEL, *Théorie générale du droit*, Dalloz, 1998, 3ème édition, p.193.

règles de droit qui régissent celle-ci. Comme le fait observer Bruno Oppetit¹, « *une catégorie juridique comporte une définition et un régime* ».

A cette catégorie juridique nouvelle ainsi créée, seuls des droits limités sont attribués de manière temporaire. La particularité du demandeur d'asile est, en effet, double.

- D'une part, il est un étranger à qui les autorités publiques accordent la possibilité de séjourner temporairement sur le territoire national, le temps de vérifier que ses allégations de persécutions sont avérées ou non, ce qui signifie que l'État sollicité ne cherche pas à octroyer des droits forts à un individu dont il ne sait exactement d'où il vient, ce qu'il a fait auparavant et ce qu'il veut faire dans l'avenir : comme on va le voir, il va se borner à lui allouer les "droits basiques" d'un accueil de type humanitaire (et même eux sont souvent, comme on le sait, bien mal respectés..).

- D'autre part, il n'a pas vocation à rester demandeur d'asile : en effet, ou bien, il obtient le statut de réfugié et il est considéré comme l'ayant toujours été (caractère déclaratif ou récongnitif du statut, voulu par la Convention de Genève), ce qui revient à dire que, juridiquement, il n'a jamais été autre chose que réfugié et qu'il bénéficie, rétroactivement, de tous les droits attachés au statut (qui, pour l'essentiel, l'assimilent à un quasi-national) ; ou bien, il ne l'obtient pas et il n'est plus en possession du document l'autorisant à séjourner régulièrement sur le territoire national, ce qui signifie qu'il redevient un étranger en situation irrégulière qui ne peut plus demeurer sur le territoire national sans courir le risque de se voir notifier un arrêté de reconduite à la frontière.

La catégorie juridique du demandeur d'asile définit donc un espace-temps pendant lequel ce dernier ne peut détenir temporairement que des droits que l'on peut qualifier d'humanitaires : il est sans attaches juridiques puisqu'il n'est plus le citoyen d'un État qu'il a fui, il ne bénéficie pas encore (et statistiquement ce ne sera le cas que bien rarement) de la protection d'un autre État, il est simplement un être humain démuné que l'État auprès duquel il cherche refuge ne désire, en général, pas accueillir mais à qui, Droits de l'homme obligent, il doit concéder le "minimum humanitaire".

On peut également observer que ces droits restent de la compétence de l'État et qu'ils ne bénéficient donc d'aucune garantie internationale : en théorie, le législateur national qui

¹ B. OPPETIT, *Philosophie du droit*, Précis Dalloz, 1999, p.127, reprenant là une formule de GÉNY, grand juriste du début du XXème siècle.

les a octroyés peut donc aussi bien les retirer par la suite s'il l'estime opportun¹. La garantie apportée par le contrôle opéré par le Conseil constitutionnel, pour solide qu'elle soit, peut cependant, l'expérience l'a montré, être neutralisée lorsqu'une révision du texte constitutionnel, support de son contrôle, intervient. Après la révision constitutionnelle opérée le 25 novembre 1993, la loi adoptée le 30 décembre 1993 a ainsi pu reprendre, sans problème, une grande partie des dispositions censurées par le Conseil constitutionnel le 13 août 1993.

Par ailleurs, il faut mettre en évidence deux textes dont les conséquences seront, nous le verrons à la fin de cette étude, déterminantes pour l'évolution de la situation des demandeurs d'asile : il s'agit des accords de **Schengen** du 14 juin 1985 et, surtout, de la Convention d'application de **Dublin** du 19 juin 1990, mis en vigueur à compter du 26 mars 1995 entre sept des États ayant ratifié la Convention (Allemagne, Belgique, Espagne, France, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal)².

Les accords de Schengen, nous le verrons plus longuement, ont pour objectif d'assurer la liberté de circulation des personnes « *dans les États qui composent l'espace Schengen* » en supprimant les contrôles aux frontières communes et en les transférant aux frontières extérieures. La Convention d'application de Dublin « *relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée auprès d'un État membre des Communautés européennes* » est donc le document essentiel : son but est de mettre fin au phénomène des "réfugiés en orbite" refoulés par les pays ayant la politique d'asile la plus stricte. Mais, elle ne contient pas la garantie que le renvoi se fera vers un État qui applique « *une politique équitable en matière d'éligibilité au statut de réfugié puisque l'harmonisation ne concerne que l'accès au territoire*³ ». On peut observer que le demandeur d'asile n'a aucune prise concernant le choix du territoire d'accueil : le demandeur d'asile n'est donc pas considéré par la Convention comme un véritable sujet de droit.

¹ Ce risque est, cependant, de moins en moins, réel dans le cadre de la communautarisation en cours du statut du demandeur d'asile : voir plus loin.

² Au 1er janvier 2001, les deux textes concernent 13 des 15 États de l'Union européenne : le Royaume-Uni et l'Irlande restant en dehors. Ces deux séries d'accords se présentent comme le dispositif d'application au continent européen de la Convention de Genève. L'ensemble du dispositif est ainsi placé sous le couvert de cette convention générale et est dominé par sa conformité au texte de 1951.

³ Lamy, *Mobilité internationale*, sous la direction de A. MEJIAS DE HARO, t. 1, fasc. 106-76.

Par la suite, la deuxième "cohabitation" est l'occasion d'une nouvelle restriction apportée à la législation du droit des étrangers en général et des demandeurs d'asile en particulier. La **loi du 24 avril 1997**, dite loi Debré, modifie l'article 31 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 en donnant une définition du recours abusif aux procédures d'asile : pour elle, il s'agit de la présentation frauduleuse de plusieurs demandes d'admission au séjour au titre de l'asile sous deux identités différentes. On peut relever que, précédemment et à l'opposé, le Conseil d'État avait refusé d'admettre des fraudes à l'identité comme motifs justifiant le refus de la demande d'admission au séjour¹.

L'adoption de cette loi donne également au **Conseil constitutionnel** l'occasion de préciser la situation juridique du demandeur d'asile en s'opposant à la disposition qui donnait la possibilité au ministre de l'Intérieur d'avoir accès aux fichiers informatisés des empreintes digitales des demandeurs de statut de réfugié de l'OFPRA. Le juge constitutionnel affirme clairement que « *la confidentialité des éléments d'information détenus par l'OFPRA relatifs à la personne sollicitant en France la qualité de réfugié, est une garantie essentielle du droit d'asile, principe de valeur constitutionnelle qui implique notamment que les demandeurs du statut de réfugié bénéficient d'une protection particulière*² ». On peut observer que le Conseil constitutionnel rattache le droit à la protection des données nominatives au principe de la liberté individuelle (qui s'applique à toute personne résidant sur le territoire français) et non au droit au respect de la vie privée (appartenant au seul résident stable et régulier).

Depuis la **loi du 11 mai 1998**, la plupart des dispositions relatives à la mise en œuvre du droit d'asile ont été insérées dans la loi du 25 juillet 1952 modifiée et devenue « *Loi relative au droit d'asile* », en ce sens qu'elle regroupe l'ensemble du dispositif légal relatif au droit d'asile.

Désormais, l'asile et le statut de réfugié sont, comme ils auraient toujours dû l'être, clairement dissociés : comme le rappelle Denis Alland, « *l'asile* » est un espace de compétence, le « *réfugié* » une qualité caractérisant une personne »³. L'accès au statut de

¹ CE, 12 décembre 1986, *Tshibanga*, AJDA 1987, p. 129.

² Décision du Conseil constitutionnel n°97-389 DC du 22 avril 1997, loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration.

³ D. Alland, in *Droit d'asile et des réfugiés*, Colloque de Caen, SFDI, Pedone 1997, p.134.

réfugié repose, d'une part, sur la Convention de Genève, d'autre part, sur le Préambule de 1946, mais les demandeurs d'asile sont régis par les mêmes dispositions de procédure et de fond. La loi de 1998 permet de ne pas réserver la protection de l'État aux demandeurs du statut de réfugié, l'octroi de l'asile territorial crée pour l'État l'obligation d'accorder un droit au séjour à ses bénéficiaires.

C'est donc le législateur de 1993 et le Conseil constitutionnel qui, sur les bases de la jurisprudence du Conseil d'État, ont défini le statut du demandeur d'asile "conventionnel" ; c'est le législateur de 1998 qui a, quant à lui et après l'entrée en vigueur de la Convention de Dublin, défini celui du demandeur d'asile constitutionnel.

En définitive, la décennie qui s'achève est marquée par "l'ingérence" de divers acteurs publics, nationaux ou non, dans le domaine de l'asile :

- directement, le Conseil d'État (fin des années 1980 et début des années 1990), qui s'est efforcé de préciser les contours de la catégorie juridique du demandeur d'asile en ayant recours aux « *principes généraux du droit* », et donc à des principes ressortissant du droit des Droits de l'homme ;

- directement, le législateur, en 1993 et 1997 particulièrement, qui a cherché à donner un contenu restrictif et marqué par une logique policière à cette catégorie juridique nouvelle du demandeur d'asile ;

- directement, le Conseil constitutionnel qui, lors du contrôle exercé à plusieurs reprises sur les lois qui lui ont été soumises, a affirmé avec force, d'une part, le principe de la valeur constitutionnelle du droit d'asile, d'autre part, le principe de « *la protection particulière* » dont bénéficie le demandeur du statut de réfugié, mais a aussi rappelé le droit souverain de l'État d'accorder l'asile à qui bon lui semble (y compris au débouté...).

- indirectement, la Cour Européenne des Droits de l'Homme qui a développé la construction prétorienne des « *droits dérivés* », ce qui lui permet d'offrir aux étrangers une « *protection par ricochet* » dont le contenu semble s'accroître, ce qui est très important au moment où la "communautarisation" de l'asile prend une ampleur sans cesse croissante¹.

¹ Comme nous le verrons dans la troisième partie de ce rapport.

1.3.2 LES DROITS DU DEMANDEUR D'ASILE

« Les États occidentaux considèrent et présentent le demandeur d'asile, non comme une personne internationalement protégée et titulaire de droits conventionnellement garantis, mais bien comme la bénéficiaire de privilèges discrétionnairement octroyés pour des motifs humanitaires¹ ».

Cet état d'esprit explique que, depuis une vingtaine d'années, les États s'appliquent à ne pas faire d'un statut de demandeur d'asile "trop généreux" un facteur d'appel pour d'autres demandeurs d'asile ou, d'une manière générale, pour l'ensemble des migrants. Ce faisant, ils espèrent, bien vainement, que, face à une condition la plus dure et la plus précaire possible, les demandeurs d'asile iront "ailleurs"...

Le résultat est qu'en France le parcours administratif des demandeurs d'asile relève d'une véritable « *politique de découragement des demandes d'asile* »². Rappelons-en les délais actuels : 9 mois pour s'inscrire en Préfecture à Paris, 7 mois dans les départements de la couronne parisienne ; les demandeurs d'asile territorial doivent attendre 18 mois à Paris, un an à Marseille et 6 mois à Lyon. Or, pendant ce laps de temps, les étrangers ne bénéficient d'aucune prestation (ni logement ni allocation d'insertion) et, surtout, ils ne sont pas protégés contre une interpellation : « *en 2001, plusieurs dizaines de demandeurs d'asile en possession de la "notice Asile" ont ainsi été placés en centre de rétention en vue de leur reconduite à la frontière* », relève un représentant de la CIMADE, situation qui, ajoute Claire Rodier du GISTI, « *maintient les étrangers dans une clandestinité créée par l'administration* »³.

Une fois la demande enregistrée par l'OFPRA, c'est à nouveau une longue attente qui s'impose aux demandeurs d'asile, l'OFPRA mettant, en moyenne, 7,2 mois pour examiner le dossier⁴. Enfin, s'il y a un appel devant la CRR, le temps d'attente passe, en moyenne, à 21 mois, mais il peut, fréquemment, aller jusqu'à 55 mois, soit plus de 4 ans et demi...

¹ F. Crépeau, in *Droit d'asile et des réfugiés*, préc. p. 276.

² Le Monde, 24-25 mars 2002.

³ *Idem*.

⁴ Délai réel beaucoup plus long lorsqu'il s'agit de demandeurs Turcs, Rwandais, Mauritaniens, Congolais, Russes, Géorgiens ou Angolais.

De plus, il ne faut pas oublier que, fondamentalement, les États d'accueil refusent de se reconnaître obligés envers la personne qui sollicite l'asile, quelle qu'elle soit. Le 13 mars 2002, dans sa réponse à l'avis rendu quelques mois plus tôt par la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme¹, par la voix de son Secrétaire général, le Gouvernement français rappelle fermement que l'asile relève de « *l'exercice de la souveraineté nationale* ».

Dans ces conditions, il est logique que le demandeur d'asile ne puisse prétendre qu'à des droits limités :

- ils sont limités dans le temps (la durée de l'examen de la demande de statut) ;
- ils sont limités à certains demandeurs puisqu'il faut avoir été autorisé à pénétrer sur le territoire national (et cette entrée est subordonnée à la réponse donnée par l'autorité administrative à la question de savoir si la demande formulée présente, ou non, un caractère « *non manifestement infondé* ») et que, de plus, l'application du dispositif Schengen-Dublin fait courir à celui qui est déjà sur le territoire le risque d'être renvoyé dans un autre État de l'Union Européenne ;
- ils sont limités, enfin, dans leur contenu dans la mesure où seuls certains droits d'ordre "humanitaire" lui sont reconnus durant le temps nécessaire à l'examen de sa demande.

En définitive, on peut dire que la situation du demandeur d'asile se caractérise par le fait qu'il est susceptible de mobiliser en France deux grandes catégories de ressources juridiques :

1- En premier lieu, de manière spécifique, parce qu'il est reconnu comme appartenant à la catégorie juridique des demandeurs d'asile, le candidat au statut bénéficie en France :

- du droit au non-refoulement, fondé sur l'article 33 de la Convention de Genève et sur l'article 3 de la Convention des Nations Unies sur la torture, l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme ;

- du droit au séjour provisoire, affirmé par la décision du Conseil constitutionnel du 13 août 1993 ;

¹ Voir le développement consacré à cet avis plus avant dans le paragraphe.

- du droit à ne pas être sanctionné pour défaut des documents exigibles à l'entrée sur le territoire national s'il arrive directement d'un pays « où sa vie ou sa liberté est menacée » et s'il se présente « sans délai » aux autorités (loi du 25 juillet 1952 modifiée par la loi du 11 mai 1998, art. 10) ;

- du droit à la confidentialité des éléments d'information détenus par l'OFPRA (décision du Conseil constitutionnel du 22 avril 1997) ;

- du droit au caractère suspensif du recours contre la décision négative de l'OFPRA à partir du moment où il est admis à séjourner provisoirement sur le territoire ; le demandeur d'asile dispose d'un recours effectif devant la C.R.R. et à ce titre, il peut bénéficier de l'aide juridictionnelle. Cependant, la condition restrictive de l'entrée régulière sur le territoire national prive un nombre important de demandeurs d'asile de cette aide, et donc de la possibilité de se faire assister gratuitement par un avocat.

- du droit commun de l'aide sociale accordé aux étrangers en situation régulière (art. 186 du Code de la famille et de l'aide sociale).

Mais, et c'est un point essentiel qui distingue le mécanisme français de celui de la plupart des autres États en Europe, les conditions dans lesquelles une autorisation de travail est susceptible de lui être accordée¹ sont définies de manière très stricte par la circulaire du 26 septembre 1991². Trois exigences, qui aboutissent, dans la pratique, à une quasi-impossibilité de travailler, doivent être remplies :

- le demandeur d'asile doit être entré régulièrement sur le territoire français ;

- le demandeur d'asile peut se voir opposer la situation de l'emploi, ce qui signifie qu'il n'est autorisé à occuper un emploi déterminé que si, dans la branche d'activité et dans la zone géographique concernées, le nombre des demandes d'emploi n'est pas supérieur au nombre des offres (ce qui, dans la conjoncture des années 1990, est relativement exceptionnel...)

¹ Soulignons, néanmoins, que, durant l'examen de sa demande de statut, le demandeur d'asile perçoit une allocation forfaitaire d'attente.

² Alors même que la circulaire Fabius du 17 mai 1985 prévoyait que le récépissé remis par la Préfecture au demandeur d'asile après saisine de l'OFPRA portait la mention « *a sollicité l'asile : valant autorisation de séjour et de travail pour une durée de trois mois* », ce document étant renouvelé jusqu'à l'intervention d'une décision définitive sur la demande de reconnaissance de la qualité de réfugié. Il y avait donc une autorisation automatique d'activité professionnelle.

- l'employeur doit, éventuellement, prendre les dispositions nécessaires au logement de son nouveau salarié.

Si ces éléments sont réunis, le nouveau travailleur doit bénéficier des mêmes conditions d'emploi et de rémunération, des mêmes règles relatives à l'hygiène et à la sécurité du travail, du droit syndical, de la même durée de travail et de repos hebdomadaire que les autres travailleurs : autant de dispositions qui achèvent de dissuader les employeurs potentiels....

Les raisons qui ont conduit la circulaire à une telle sévérité sont de trois ordres :

- *« un accroissement de la pression migratoire (qui) s'exprime surtout dans la progression importante des demandes d'asile où se mêlent, aux réfugiés, un nombre croissant d'immigrants à la recherche d'une insertion économique »,*

- *« les mesures prises depuis la fin de l'année 1989 pour renforcer et moderniser l'action de l'OFPRA et la CRR, grâce auxquelles une demande d'asile reçoit désormais une réponse sous deux mois en moyenne et, en cas de recours, le délai total de traitement du dossier ne dépasse pas six mois »,*

- la régularisation *« de la situation des demandeurs d'asile déboutés qui, du fait des délais antérieurs d'examen de leur demande de statut de réfugié, sont présents en France depuis plusieurs années et y ont réalisé un début d'insertion »*.¹

Ce sont donc la lutte contre l'immigration irrégulière et les abus de procédures d'asile et l'organisation (très provisoire, on le sait) de délais rapides pour le traitement des demandes d'asile qui ont justifié l'interdiction de l'accès à un marché du travail considéré comme attractif. Relevons seulement, sans y insister, que, face au même problème rendu encore plus aigu par le nombre beaucoup plus important des demandeurs d'asile se présentant à leur porte, les autorités allemandes avaient, quelques mois auparavant, apporté une réponse exactement inverse en rétablissant l'autorisation de travail pour les demandeurs d'asile...

Un rapport de l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS), remis au Gouvernement en février 2002, préconise résolument *« une réforme générale »* de la politique d'asile, dénonce *« les délais démesurés de dépôt et d'examen de la demande*

¹ Circulaire du 26 septembre 1991.

d'asile » qui « embolisent le système de prise en charge » et recommande que soit accordé aux demandeurs d'asile un « droit à un contrat de travail au plus tard six mois après la première demande d'asile »¹, ce qui, note le rapport fort logiquement, aurait l'avantage de limiter le travail clandestin et d'alléger la charge de la collectivité...²! Cette analyse est, comme nous le verrons dans la troisième partie de ce travail, celle de la grande majorité des États européens.

Soulignons, pour conclure sur ce point, que la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDDH) a, le 6 juillet 2001, rendu un avis très documenté et très précis sur « *L'asile en France* »³ dans lequel elle proposait une profonde refonte des mécanismes français, notamment la création d'une autorité administrative indépendante qui gérerait seule l'attribution du statut de réfugié. Outre une amélioration de l'ensemble des procédures d'examen et des conditions de vie des demandeurs d'asile, la CNCDDH demandait également que le droit de travailler leur soit reconnu dès leur sixième mois de présence en France.

Dans sa réponse à ces propositions le 13 mars 2002, le Gouvernement se contente d'accepter le principe de la présence d'agents de l'OFPRA dans les aéroports parisiens pour un examen immédiat des demandes d'asile ; en revanche, il rejette les autres propositions en rappelant que l'asile relève de « *l'exercice de la souveraineté nationale* » et qu'une autorité indépendante n'est, dans ce cas, « *guère appropriée* »⁴. Par ailleurs, il refuse aussi le droit au travail pour les demandeurs d'asile tout en faisant état de la proposition de directive adoptée par la Commission européenne le 3 avril 2001 « relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats-membres »⁵. Cependant, il ne faut sans doute pas espérer beaucoup de cette proposition car, si elle a

¹ Cité par Le Monde des 24-25 mars 2002.

² Interrogé par la Revue Pro Asile publiée par France Terre D'Asile (FTDA), le candidat socialiste aux élections présidentielles, Lionel Jospin, déclare que « *la question du droit de travailler est importante dans les perspectives d'insertion (des demandeurs d'asile) et apparaît souhaitable en raison des délais d'étude des dossiers* ». Le Monde, 11 avril 2002.

³ Consultable notamment sur le site de la CNCDDH : www.commission-droits-homme.fr

⁴ Réponse citée par le journal *Le Monde*, 28 février 2002. La réponse du Gouvernement, rendue publique le 13 mars 2002, est, par ailleurs, disponible sur le site de la CNCDDH.

⁵ La proposition de directive adoptée par la Commission européenne le 3 avril 2001 « relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats-membres », prévoit, dans son article 13 que « *les Etats-membres n'interdisent pas aux demandeurs d'asile l'accès au marché du travail pendant plus de six mois après la présentation de leur demande* », ajoutant que « *les Etats-membres prévoient les conditions d'accès au marché du travail au plus tard à l'expiration de ce délai* ». Nous examinerons ce texte en détail dans la troisième partie de ce rapport.

« *recueilli l'approbation de la France* », comme le fait observer le Secrétaire général du Gouvernement, c'est qu'elle persiste à réserver aux États la possibilité d'opposer la situation de l'emploi aux demandeurs d'asile.

2- En deuxième lieu, en tant que personne physique "ordinaire", le demandeur d'asile dispose de certains mécanismes juridiques qui, s'ils n'ont pas été définis spécifiquement pour lui, peuvent, néanmoins, compléter efficacement ses moyens de défense.

a) D'abord, il importe de rappeler que, si elle ne les concerne pas explicitement et directement, la **Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme** du 4 novembre 1950 comporte des dispositions dont l'activation peut être déterminante pour les demandeurs d'asile puisqu'elle autorise « *toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers* » à saisir la Cour Européenne des Droits de l'Homme (ce qui signifie que la saisine de la Cour n'est soumise à aucune condition de nationalité).

Dans son application de la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales, la Cour a créé ce que l'on a pris l'habitude d'appeler, à la suite de Frédéric Sudre¹, des « *droits dérivés* » permettant d'offrir à certaines personnes une « *protection par ricochet* ». Ce mécanisme, purement prétorien, permet à la Cour d'étendre la protection de certains droits reconnus par la Convention à des droits non protégés explicitement par celle-ci : la Cour a ainsi pu combler les lacunes de la Convention, notamment à l'égard de deux catégories de personnes particulièrement démunies, les étrangers (à qui la Convention ne garantit ni le droit d'asile ni le droit à ne pas être individuellement expulsés ou extradés) et les détenus (à qui elle ne garantit pas des conditions d'incarcération données). Il s'agit notamment de :

- l'article 3 qui protège toute personne des actes de torture et des traitements inhumains ou dégradants,

- l'article 5 qui assure une protection contre la détention arbitraire,

¹ F. SUDRE, *Droit international et européen des droits de l'homme*, Coll. Droit fondamental, P.U.F, 5ème édition, 2001, p.342 et s.

- l'article 8 qui garantit le droit à la vie privée et familiale,
- l'article 13 qui prévoit le droit à un recours effectif devant une instance nationale,
- l'article 4 du Protocole additionnel n°4 qui prohibe les expulsions collectives.

La décision d'un État de refouler ou d'éloigner un étranger peut être la cause de la violation d'autres droits protégés par la Convention et donc soumis au contrôle de la Cour. Dans certains cas, c'est l'article 3 de la CESDH, interdisant les tortures et les traitements inhumains ou dégradants, qui permet de prohiber que des étrangers soient éloignés dans un pays où ils risquent de subir de tels traitements : la Cour a ainsi considéré que « *l'expulsion d'un demandeur d'asile par un État contractant peut soulever un problème au regard de l'article 3, donc engager la responsabilité de l'État en cause au titre de la Convention, lorsqu'il y a des motifs sérieux et avérés de croire que l'intéressé courra, dans le pays de destination, un risque réel d'être soumis à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants* »¹. De la même manière, elle a estimé que le renvoi d'un demandeur d'asile sri-lankais vers l'Allemagne où l'asile lui avait été initialement refusé constituait une expulsion indirecte vers un pays où le requérant courait de tels risques² ou encore qu'un demandeur d'asile tanzanien membre d'un parti d'opposition courait des risques graves d'être exposé à des traitements contraires à l'article 3 en cas de renvoi dans son pays, et ce, sans que la possibilité d'un « *asile intérieur* » dans une autre partie du pays, avancée par le gouvernement britannique, puisse être considérée comme étant de nature à écarter le risque de mauvais traitements prohibés par la CESDH³.

Dans d'autres cas, des demandeurs d'asile ont pu contester le fait d'avoir été injustement privés de liberté pour avoir été maintenus dans une zone de transit international. Dans l'affaire *Amuur c. France*⁴, la Cour a ainsi estimé qu'il y avait violation de l'article 5 de la CESDH, en rappelant fermement que le maintien d'étrangers dans la zone internationale d'un aéroport « *n'est acceptable que pour permettre aux États de combattre l'immigration clandestine* » et qu'à la condition que les demandeurs d'asile ne soient pas

¹ Arrêt *Cruz Varas c. Suède*, 20 mars 1991, RDE, 1991, p. 100.

Voir aussi, l'arrêt *Vilvarajah et autres c. Royaume-Uni*, 30 octobre 1991, RTDH, 1993, pp. 411 et s.

² Arrêt *Ti c. Royaume-Uni*, 7 mars 2000.

³ CESDH, arrêt 31 mai 2001, sect. III, n°45276/99, *Hilal c. Royaume-Uni*. in Dictionnaire permanent Droit des étrangers, Bulletin 91, février 2002, p. 7853.

⁴ Arrêt *Amuur c. France*, 25 juin 1996, Rec. 1996, p. 826. RDE, 1996, p. 341.

privés de la protection accordée par la Convention de Genève. Cela implique que le maintien en zone de transit ne se prolonge pas « *de manière excessive* » et , « *avant et surtout* », qu'il ne prive pas le demandeur d'asile « *du droit d'accéder effectivement à la procédure de détermination du statut de réfugié* ». La Cour a, de plus, rappelé que, s'il y a prolongation du maintien en zone internationale, celle-ci doit s'accompagner d'un « *contrôle non tardif du juge* » et que la loi nationale doit être « *suffisamment accessible et précise afin d'éviter tout danger d'arbitraire* ». On peut souligner que, dans cette affaire comme dans d'autres jugées par la Cour¹, celle-ci n'a pas pris en compte le caractère irrégulier du séjour de l'intéressé en considérant que le critère est la présence physique sur le territoire de l'État contractant, indépendamment de la qualification juridique de ce séjour de fait. Il suffit que l'étranger se trouve physiquement sur le territoire de l'État partie pour qu'il bénéficie de la protection de la Convention.

Plusieurs textes internationaux assurent la protection de la cellule familiale : la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, les Pactes relatifs aux droits civils et politiques et aux droits économiques sociaux et culturels et, surtout, l'article 8 de la CESDH² : « *Toute personne a droit au respect de sa vie familiale (...). Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui* ».

La Cour européenne a ainsi affirmé le principe que le refoulement ou l'éloignement d'un étranger d'un pays où vivent des membres proches de sa famille peut porter atteinte à son droit à la vie familiale et constituer une violation de l'article 8 de la CESDH³. Toutefois,

¹ Arrêt *D. c. Royaume-Uni*, 2 mai 1997, RDE, 1997, pp. 94 et s.

² A noter, en revanche, qu'elle n'est pas prévue expressément par la Convention de Genève. Celle-ci se contente de souligner, dans son article 12) que « *les droits précédemment acquis par le réfugié et découlant du statut personnel, et notamment ceux qui résultent du mariage, seront respectés par tout État contractant* ». Cette formule peu précise n'a pas empêché la Commission des Recours des Réfugiés de décider, dès 1957, que « *la protection que la Convention de Genève a pour but d'assurer au réfugié serait rendue vaine si elle ne s'étendait pas aussi à son conjoint* » (CRR 12 mars 1957, *M. Baselga*), puis à ses enfants mineurs (CRR 27 mars 1958, *M. Atanasio Meijas*) et à ses ascendants à charge (CRR 3 déc. 1959, *M. Rubio*). La CRR a ainsi, de façon prétorienne, consacré le principe de l'unité de la famille, qu'elle considère comme d'ordre public (CRR 11 déc. 1987, *Melle Sinvichit*).

³ Arrêt *Abdulaziz, Cabales et Balkandali*, 28 mai 1985, A.94, GA, n° 24 ; *Berrehab*, 21 juin 1988, A.138.

l'article 8 garantit seulement l'exercice du droit au respect d'une vie familiale « existante » et il ne comporte pas le droit de choisir la localisation géographique de cette vie familiale, ce qui signifie que l'État n'est pas tenu de laisser un étranger pénétrer sur son territoire pour y créer des liens familiaux nouveaux et qu'il n'y a pas rupture des liens familiaux si l'unité familiale peut se reconstituer ailleurs¹. De plus, et c'est une limite importante que l'on retrouve pour la plupart des droits protégés par la CESDH, ce droit s'arrête lorsque les nécessités du contrôle de l'immigration, ou d'une manière générale la protection de l'ordre public, sont invoquées. Dans l'arrêt *Abdulaziz et autres*, la Cour rappelle ainsi que « d'après un principe de Droit international bien établi, les États ont le droit, sans préjudice des engagements découlant pour eux des traités, de contrôler l'entrée des nationaux sur leur sol ». Cette jurisprudence européenne a beaucoup influencé le Conseil d'État qui, dans des arrêts d'assemblée, a accepté d'appliquer la CESDH en matière d'éloignement des étrangers².

Rappelons, par ailleurs, que la loi du 11 mai 1998 a inscrit le droit au respect de la vie privée et familiale des étrangers dans l'ordonnance du 2 novembre 1945 en créant, au profit des bénéficiaires de l'asile territorial, une carte de séjour temporaire portant la mention « *vie privée et familiale* » dont l'objet est de mettre en oeuvre les dispositions de l'article 8.

Quant à l'article 13 de la CESDH, il dispose que « toute personne dont les droits et libertés reconnus par la Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles ». Il est à noter que cet article n'est pas considéré comme ayant une existence autonome, ce qui signifie qu'il complète les droits protégés par la Convention en garantissant à la personne s'estimant victime de la violation de celle-ci un recours effectif. L'article 13 doit donc toujours être invoqué parallèlement à la disposition dont la violation est alléguée. En matière d'asile, les dispositions dont le non-respect est avancé sont, bien sûr, principalement les art. 3 et 8.

¹ Arrêt *Cruz Varas c. Suède*, 20 mars 1991, A.201, GA, n° 38.

² Notamment, CE, *Belgacem* et *Babas*, 19 avril 1991 (RFDA 1991, p. 497), déjà mentionné.

Signalons que l'effectivité du recours exige que les garanties procédurales qu'il offre soient satisfaisantes et qu'il soit suspensif. Dans l'affaire *A. c. France*, la Commission européenne des droits de l'homme a ainsi estimé que le recours, non suspensif, devant le Conseil d'État « *d'une décision ayant refusé l'asile à une personne, celle-ci étant dès lors susceptible d'être reconduite à la frontière avant que la juridiction saisie du recours contre cette décision ait statué* » ne pouvait être considéré comme « effectif »¹.

Cependant, et c'est là une restriction importante, la Cour européenne juge que les demandeurs d'asile ne peuvent invoquer l'article 6 de la CESDH imposant aux États de respecter les règles du « *procès équitable* ». L'article 6 dispose que « *toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera soit des contestations sur des droits et obligations à caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle (...)* ». La Cour considère, de manière constante, que le contentieux de l'asile est étranger au contentieux civil et pénal visé par l'article 6², qu'il s'agit de procédures de caractère administratif impliquant la compétence discrétionnaire des États, touchant en quelque sorte au coeur de "l'imperium" qui caractérise le pouvoir étatique. Très critiquable, cette globalisation du contentieux de l'accès au territoire et au séjour ne permet évidemment pas de prendre en compte la situation particulière des candidats au statut de réfugié dont on peut rappeler que la

¹ Comm. eur. dr. h. Req. n° 17262/90, décision du 27 février 1991, *A. c. France*.

Dans le même sens, s'agissant du recours auprès du Conseil d'État néerlandais : « *lorsqu'un individu allègue que l'exécution d'une mesure d'expulsion prise contre lui viole l'article 3 de la Convention, un recours effectif sans effet suspensif est inefficace* » (*Z. c. Pays-Bas*, req. 10400/83, décision du 14 mai 1984).

Cependant, la Cour ne va pas jusqu'à « *exiger une forme particulière de recours, les États contractants jouissant d'une marge d'appréciation pour honorer les obligations qu'il leur impose* ». Dans l'arrêt *Vilvarajah et autres c. Royaume-Uni*, elle a jugé que le contrôle juridictionnel de la *High Court* limité à l'examen de l'illégalité ou de l'irrationalité procédurale était satisfaisant au regard de l'article 13.

² Il est à souligner que la Commission Européenne des Droits de l'Homme (qui existait jusqu'au 1er novembre 1998 et était chargée de statuer sur la recevabilité des requêtes, requêtes qui étaient ensuite transmises à la Cour pour jugement sur le fond) envisageait de la même manière migrants "de droit commun" et demandeurs d'asile, ce qui la conduisait à affirmer que les demandes d'asile relèvent de la catégorie des procédures suivies par les pouvoirs publics pour décider du point de savoir si un étranger doit être autorisé à rester dans un pays ou doit en être expulsé.

Par exemple, la Commission a estimé que « *les demandes d'asile politique relèvent de cette catégorie de procédures qui n'emportent pas décision d'une contestation sur des droits de caractère civil au sens de l'article 6-1 de la Convention* » et elle en a conclu au rejet de l'applicabilité de l'article 6 (Comm. eur. dr. h., Req. n° 13162/87, *P. c. Royaume-Uni*, décision du 9 novembre 1987).

Convention de Genève¹, comme la CESDH², leur reconnaissent le droit subjectif, sinon d'entrer sur le territoire, au moins de ne pas en être éloignés.

Rappelons, pour terminer sur ce point et sans nous attarder, que la CESDH, comme toute convention internationale relative aux droits de l'homme, est d'applicabilité directe, ce qui signifie qu'elle est susceptible d'être invoquée par tout justiciable devant toute juridiction interne.

b) Ensuite, depuis l'entrée en vigueur le 1er janvier 2001 de la loi du 30 juin 2000³ relative au référé devant les juridictions administratives, les demandeurs d'asile, ainsi que les associations et les avocats qui les aident, disposent de nouveaux outils juridiques dont les potentialités commencent seulement à être utilisées dans un certain nombre de domaines, et notamment dans le domaine du droit des étrangers : il s'agit des procédures de suspension des actes administratifs et d'injonction susceptibles d'être accordées par l'activation de la procédure, rapide, du *référé* administratif.

Rappelons que, en application de ce que l'on appelle le "privilège du préalable"⁴, la contestation d'une décision administrative devant le juge n'en suspend pas pour autant l'exécution. Un tel principe peut évidemment créer des préjudices graves et prolongés pour les administrés puisqu'ils sont tenus de respecter des décisions ou des actes dont la légalité est très fortement mise en doute ou même dont l'illégalité est quelquefois flagrante⁵ : cette situation peut, à l'évidence, concerner de nombreux aspects du droit des

¹ Dans son article 33.

² Dans son article 3.

³ Loi n° 2000-597 du 30 juin 2000, D. 2000, Lég. p. 304.

⁴ Il s'agit d'une « *règle fondamentale du droit public* » qui signifie que les actes de l'autorité administrative sont immédiatement exécutoires à compter de leur publicité. Ceux-ci sont, en effet, présumés légaux et doivent être exécutés jusqu'à ce qu'un juge, saisi d'un recours à leur encontre, en décide autrement.

⁵ C'est pour cette raison que la jurisprudence a édifié la théorie de la voie de fait lorsqu'un acte ou une activité de l'autorité administrative porte une atteinte grave à une liberté fondamentale ou au droit de propriété et ne s'appuie sur aucun pouvoir détenu par celle-ci ou qu'elle en fait un usage manifestement illégal.

Si ces deux conditions sont réunies (illégalité de l'acte + atteinte grave à une liberté fondamentale ou au droit de propriété), on considère qu'il y a une dénaturation tellement grave de l'action administrative (ou d'un acte de celle-ci) qu'il est exclu que le principe de séparation des autorités puisse encore s'appliquer : le "juge naturel" de l'administration, le juge administratif, laisse alors la place au juge judiciaire, « *gardien de la liberté individuelle* », selon les termes de l'article 66 de la Constitution. En conséquence, dans ce cas, les tribunaux judiciaires jouissent d'une plénitude de compétence, s'étendant de la constatation de l'existence d'une voie de fait au prononcé d'injonctions adressées à l'autorité administrative et à la réparation des dommages causés.

étrangers, et en particulier les décisions d'éloignement forcé¹ que l'autorité administrative est conduite à prendre quelquefois très (trop ?) rapidement. Jusqu'à la loi de juin 2000, seules existaient des procédures de sursis à exécution de la décision contestée. Mais, les conditions de l'octroi du sursis étaient rendues très difficiles puisque le juge administratif exigeait du demandeur, d'une part, la démonstration que l'exécution de la décision administrative aurait "des conséquences difficilement réparables" sur sa situation, et, d'autre part, l'allégation d'un "moyen sérieux" quant à l'illégalité de l'acte ou de la décision. En d'autres termes, le juge procédait à une sorte de pré-examen au fond, ce qui retardait son jugement et le rendait la plupart du temps inutile puisque l'exécution de la décision avait produit ses effets : le juge était alors souvent conduit à prononcer un non-lieu sur une demande de sursis qui n'avait plus aucune raison d'être... !

L'inadaptation manifeste du droit sur ce point a, enfin, conduit le législateur à intervenir et à mettre en place, pour le juge administratif, des procédures de référé (dont dispose depuis longtemps le juge judiciaire en sa qualité, reconnue depuis la Révolution et que rappelle l'article 66 de la Constitution, de « *gardien de la liberté individuelle* »).

Désormais, quand une décision administrative fait l'objet d'une requête en annulation, le juge administratif des référés peut être saisi d'une demande de référé-suspension de l'exécution de la décision quand l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée. Cette procédure est soumise à un juge unique, elle est donc rapide.

L'efficacité de cette procédure est renforcée par une autre création de la loi du 30 juin 2000 : le référé-liberté fondamentale. Dispensé du droit de timbre et se déroulant selon une procédure contradictoire écrite et orale, celui-ci permet, en effet, d'obtenir en très peu de temps (48 heures) une décision d'un juge administratif (de première instance ou d'appel) quand il y a urgence et atteinte à une liberté fondamentale².

¹ Une fois hors de France, après avoir été reconduit ou expulsé dans son pays, ou dans un pays tiers, l'étranger se trouvera dans une situation beaucoup moins favorable, pour ne pas dire totalement dénuée d'espoir, pour contester la décision d'éloignement forcé prise à son encontre.

² Notons cependant que le juge administratif des référés possède aussi les moyens d'écarter immédiatement les demandes qui ne méritent qu'un examen sommaire : il peut ainsi, dès sa saisine et par ordonnance motivée, mais sans instruction contradictoire, rejeter une requête qui ne lui paraît pas remplir les conditions prévues par la loi.

C'est l'article 6 de la loi du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives qui insère un article L 521-1 dans le Code de la Justice administrative qui dispose que « *saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de 48 heures* ».

Face à un comportement administratif gravement irrégulier et attentatoire aux libertés, le juge administratif des référés a donc dorénavant le pouvoir, non seulement de suspendre l'exécution d'une décision administrative, mais encore, et surtout, d'*ordonner toutes mesures nécessaires*, c'est-à-dire, concrètement, de contraindre l'autorité administrative à cesser le type d'agissements concernés ou (peut-être plus important en matière d'asile ou de droit des étrangers) de l'obliger à agir lorsque sa carence entraîne des répercussions sérieuses sur une liberté fondamentale. Les premières applications de la loi de juin 2000 illustrent les possibilités dont dispose le juge administratif dans le domaine de l'asile.

Sur la base de ce texte, et dès janvier 2001, le Conseil d'État reconnaît ainsi la qualité de liberté fondamentale au droit d'asile en tant que norme à valeur constitutionnelle¹ en relevant que celui-ci a pour conséquence le droit de solliciter le statut de réfugié dont l'obtention est déterminante pour l'exercice par les personnes concernées des libertés reconnues de façon générale aux ressortissants étrangers.

Un peu plus tard, il décide que son corollaire, le droit de solliciter le statut de réfugié et de rester en France le temps nécessaire à l'examen de la demande, possède également cette qualité de liberté fondamentale².

Dans le même sens, mais à propos de l'asile territorial, le 15 février 2002, le Conseil d'État juge que le Préfet du Nord était tenu d'enregistrer la demande d'asile territorial que voulait déposer M. Hadda et que, s'y étant refusé, il a, par là-même, porté « *une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale* »³ puisque ce refus entraîne

¹ CE, 12 janvier 2001, Hyacinthe, Aida, n°6, p. 589.

² CE, 2 mai 2001, Ministre de l'Intérieur c. DZIRI, req. n° 232997.

³ CE, 15 février 2002, HADDA, req. n° 238547.

comme conséquences que, non seulement, le requérant est privé de la possibilité de voir sa demande examinée mais que, de plus, il lui est interdit de demeurer sur le territoire jusqu'à ce qu'il ait été statué sur sa demande. Dès lors, le Conseil d'État estime qu'il y a urgence et que le juge administratif de première instance a commis une erreur de droit en considérant que l'existence d'une procédure de recours à caractère suspensif à l'encontre de la décision de reconduite à la frontière dont le requérant pouvait faire l'objet permettait d'écarter le caractère d'urgence de la situation. L'ordonnance est alors annulée et le Conseil d'État, « *dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice* »¹, décide de trancher l'affaire au fond : il enjoint au préfet d'enregistrer le dossier du requérant, ce qui entraîne, par là même, la délivrance d'une autorisation provisoire de séjour.

Conforté dans un rôle de protecteur des libertés, le juge administratif dispose ainsi de compétences renforcées face à une autorité administrative qui serait peu respectueuse de cette liberté fondamentale qu'est le droit de demander l'asile.

Certes, il est encore un peu trop tôt pour déterminer avec précision et certitude quel usage (audacieux ou prudent...) le juge administratif fera de ses nouveaux pouvoirs et quelles en seront les conséquences sur l'ensemble du contentieux de l'asile, mais il est clair qu'un pas important vient d'être franchi...

¹ Art. L 821-2 du Code de Justice administrative.

En conclusion, asile et droits de l'homme se recoupent évidemment : non seulement, comme nous l'avons relevé plus haut (cf. 1.1), la personne qui recherche la protection d'un État autre que le sien est, avant tout, la victime d'une violation de ses droits fondamentaux et l'asile doit précisément avoir pour objet de le restaurer comme titulaire de ces droits, mais, en plus, le demandeur d'asile, comme tout être humain et sans considération de nationalité, est susceptible, nous venons de le montrer à propos de la CESDH et du référé-liberté, de mobiliser au moins certains droits procéduraux.

Pour comprendre cette évolution, récente, il faut avoir à l'esprit à quel point la CESDH est en train de bouleverser les ordres juridiques nationaux¹. Bien sûr, ce n'est pas le lieu ici de développer l'histoire imprévue (et largement imprévisible) du processus de diffusion des principes définis par la Convention et précisés par la Cour. Cependant, il faut être conscient que l'ensemble du système juridique français connaît actuellement une phase de mutation profonde dont le résultat est que la logique générale en est modifiée sur de nombreux points (ne dit-on pas que la France commence à se rapprocher d'un État de droit...?), mais aussi, et surtout pour ce qui nous occupe ici, de renouveler la place qu'y occupe l'individu, qu'il soit citoyen, administré, usager ou justiciable.

Reste la question de l'étranger, du non-national. Comme le relève F. Moderne, « *la situation qui lui est faite révèle souvent, à elle seule, le degré de tolérance de la société à l'égard des "autres", de ceux qui ne font pas partie du groupe organisé en société politique originare* »². Les réticences sont encore très fortes dans de très nombreux domaines, mais on peut constater que l'assimilation longtemps faite entre "national" et "citoyen" connaît quelques atténuations³. Là encore, c'est la CESDH qui, au nom du respect des droits de la personne humaine, a initié le mouvement en prévoyant, comme on l'a vu plus haut, que « *toute personne physique (...)* » a la faculté de saisir la Cour, et ce, sans qu'aucune considération de nationalité puisse lui être opposée.

¹ Comme nous le verrons en troisième partie, l'approfondissement de la construction communautaire et la production du « *droit dérivé* » alimentent, pour une proportion considérable, ce bouleversement. Si la seule CESDH est évoquée ici, c'est parce que c'est d'elle (et de la jurisprudence de la Cour, bien sûr) que découle l'essentiel de l'évolution en matière de droits fondamentaux.

² F. Moderne, « Droit des étrangers », in *Libertés et droits fondamentaux*, sous la direction de M. Delmas-Marty et C. Lucas de Leyssac, Le Seuil, Coll. "Points", 1996, p.323.

³ Notamment, avec l'apparition de la "citoyenneté européenne" depuis 1992 et ses conséquences diverses pour les ressortissants communautaires.

Depuis ses débuts et encore plus depuis qu'elle peut être saisie directement par un simple particulier (il faut le rappeler inlassablement tant cette disposition est unique), la Cour européenne des droits de l'homme a, pour tout être humain, le souci de « *protéger des droits non pas théoriques ou illusoires, mais concrets et effectifs* »¹. Cette recherche de l'effectivité la conduit à découvrir les « *éléments nécessairement inhérents* » au droit concerné : dans cette logique, le droit d'accès à la justice est, par exemple pour elle, un élément inhérent au droit à un procès équitable, lui-même devant, pour être effectif, s'accompagner d'un système d'assistance judiciaire gratuite² ou d'un système de traduction pour les étrangers³.

D'une manière plus générale, et dans des domaines de plus en plus variés, la Cour entend donner à l'individu les conditions matérielles nécessaires à l'exercice réel des droits et libertés garantis par la Convention. Un tel objectif signifie aussi que pèse sur les États « *une obligation d'adopter des mesures positives* »⁴. Il signifie enfin que le caractère effectif (ou ineffectif) du droit envisagé sera apprécié "in concreto" par le juge (national ou européen) : par exemple, un droit au recours ne sera considéré comme effectif que si, non seulement il existe de fait, mais si, de surplus, il est accessible à l'intéressé et adéquat au litige.

Le développement de la jurisprudence de la Cour joint au principe de l'applicabilité directe de la Convention⁵ contribuent à la diffusion de cette obligation "d'effectivité" qui est à l'origine d'un processus, plus ou moins nettement perceptible selon les cas, de changements de nombreuses normes juridiques internes.

¹ Arrêt *Airey*, 9 octobre 1979 (GA, n° 17).

La Cour peut être saisie directement par un simple particulier depuis l'entrée en vigueur du Protocole n°11, soit le 1er novembre 1998.

² Arrêt *Artico*, 13 mai 1980.

³ Arrêt *Ozturk*, 21 février 1984.

⁴ Par exemple, le droit au respect effectif de la vie familiale fait peser sur l'Etat l'obligation d'adopter des mesures garantissant à un enfant naturel les moyens « *de mener une vie familiale normale* », notamment en matière d'établissement de la filiation mais aussi dans le domaine des successions et libéralités (arrêt *Marckx*, 13 juin 1979). De la même manière, le droit effectif à l'instruction implique que l'Etat garantisse à tous un droit d'accès aux établissements scolaires existants et assure la reconnaissance officielle des études accomplies afin de permettre l'utilisation professionnelle des diplômes (*Affaire linguistique belge*, 23 juillet 1968).

⁵ Une convention internationale d'applicabilité directe s'insère automatiquement dans l'ordre juridique interne, ce qui signifie que toute personne peut en demander l'application à un juge et que le juge a l'obligation de faire usage de ce texte dont la valeur juridique est supérieure à celle de tous les textes juridiques internes (lois, décrets..., même postérieurs). Et, si le juge constate qu'il y a une incompatibilité entre la Convention et le texte national, il doit écarter ce dernier.

Quand un droit proclamé doit être “effectif”, il en découle des contraintes pour le législateur. D’une part, il doit, comme on l’a vu plus haut, prévoir les moyens matériels de sa mise en oeuvre¹. D’autre part, en application de ce que l’on a pu appeler « *l’effect-cliquet* », le Conseil constitutionnel institue une limite forte en décidant que le législateur aménageant une liberté « *ne peut en réglementer l’exercice qu’en vue de le rendre plus effectif* »² ; en d’autres termes, celui-ci ne peut revenir en arrière, il ne peut qu’améliorer la protection du droit considéré. L’« *objectif de valeur constitutionnelle d’accessibilité et d’intelligibilité de la loi* », défini en 1999 par le même juge constitutionnel, concrétise cette évolution en interdisant au législateur tout retour en arrière en matière d’accès au droit.

Il en découle également des obligations pour le juge qui doit savoir utiliser ses pouvoirs, y compris face à l’autorité administrative, pour mettre un terme à ce qui lui est présenté comme une violation d’un droit ou d’une liberté. Mais, ceci, à la condition, bien évidemment, que chacun puisse le saisir, et pour cela, bénéficier d’une aide qui compensera son ignorance, son absence de maîtrise de la langue et/ou son impécuniosité.

D’où l’importance de dispositifs comme ceux de l’aide à l’accès au droit ou l’aide juridictionnelle, seuls capables de compenser les handicaps qui frappent les exclus de la citoyenneté que sont, notamment, les demandeurs d’asile.

D’où, également, l’importance de procédures comme celle du référé-liberté fondamentale dont il a été question plus haut : un individu, et spécifiquement un demandeur d’asile, peut désormais exiger d’un juge administratif qu’il se prononce rapidement pour suspendre une décision administrative illégale, et ce avant que celle-ci ait produit ses effets négatifs sur la liberté considérée, en l’occurrence le droit de déposer une demande d’asile et de séjourner sur le territoire national le temps que cette demande soit examinée.

D’où, enfin, d’une manière plus générale, l’importance décisive de ces « *droits-garanties* » dont beaucoup sont des droits procéduraux, sans doute peu impressionnants,

¹ C’est par exemple ce qu’il a décidé en attribuant, dans la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, une véritable « *mission de service public à l’administration* » quant à la « *mise à disposition et la diffusion des textes juridiques* ».

² Décision n° 84-181 DC 10 et 11 octobre 1984, relative aux entreprises de presse, rec. 73, RJC I 199, GDCC n° 36.

moins spectaculaires sur le plan théorique que d'autres¹, mais dont l'ambition est la recherche de l'effectivité.

On en arrive à cette idée, dont on pourrait dire qu'elle relève de la logique élémentaire mais qui, pourtant, est réellement neuve pour le système juridique français, qu'il s'agit, non pas de chercher systématiquement à faire apparaître de nouveaux droits, mais de chercher à donner une réalité, une effectivité, à ceux qui existent déjà. En somme, osons exiger que l'affirmation des droits de la personne s'accompagne des moyens réels de leur mise en oeuvre, que leur accès soit rendu effectif par la définition et la mise en place de règles et de procédures appropriées et toujours placées sous le contrôle du juge...!

Par le détour de la Convention européenne des droits de l'homme et de la jurisprudence de la Cour, peut-être avons-nous ici la preuve que la tradition française des grandes déclarations de droits trouve sa limite dans ce souci de l'effectivité et que la tradition anglo-saxonne, très attachée à la recherche des voies procédurales les plus à même d'assurer réellement la garantie des droits et libertés (« *due process* » de l'Habeas corpus anglais ou « *fair trial* » de la Constitution américaine), semble l'emporter...

¹ Exemple récent : le principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine dont le Conseil d'Etat a fait la quatrième composante de l'ordre public (1995).

DEUXIEME PARTIE :

L'EFFECTIVITE DE L'AIDE A L'ACCES A L'ASILE

Comme le rappelle le Conseil d'État, dans l'un de ses rapports publics¹, l'intérêt général est la justification de l'action publique. Dans le cadre de l'accès au droit, l'intérêt général se trouve établi par la nécessité de ne pas maintenir dans un processus d'exclusion ou de « désaffiliation » à l'égard du droit ceux, qui, par leur histoire ou leur parcours personnel, se sont inscrits dans un tel processus. L'État a la possibilité de diversifier ses moyens d'action si les finalités de l'intérêt général ne sont pas remises en cause². Il peut solliciter les collectivités territoriales, les administrations nationales, mais aussi les associations pour prendre en charge une mission de service public. Dès lors, ce qui est en jeu dans l'effectivité de l'aide à l'accès au droit, c'est la capacité des partenaires, acteurs publics ou associatifs, à se mobiliser pour donner une réalité juridique aux droits existants, au sein ou en dehors d'un dispositif institutionnel d'accès au droit. L'émergence des acteurs associatifs trouve sa justification dans la nécessité de prendre en compte des besoins en termes d'accès aux droits qui n'ont pas été appréhendés, ou l'ont été insuffisamment, par les institutions publiques. Elle se mesure aussi au regard d'un contexte local et d'un contexte politico-juridique.

Les pouvoirs publics ont pris conscience du rôle important joué par un certain nombre d'associations qui ont su développer des expériences de terrain, à un moment en dehors du cadre légal, pour répondre aux besoins particuliers des populations les plus défavorisées, et en conjuguant travail social et travail juridique. En effet, la prise en charge de ces personnes implique une démarche d'écoute et d'accompagnement, de "transcodage" de la demande plus ou moins bien exprimée par la personne en situation de détresse, d'orientation vers les institutions compétentes ou encore la saisine d'une juridiction... L'effectivité de l'aide à l'accès au droit conditionne l'effectivité de l'accès au droit, elle conditionne aussi l'effectivité des droits.

¹ Conseil d'État, Rapport public 1999, *L'intérêt général*, Études et documents, n°50, 1999, p. 272.

² *Op. cit.* 275.

Dans le département du Rhône ¹, le Conseil Départemental de l'Accès au Droit (CDAD) a été créé le 24 mars 1998. Il a mis en place huit points d'accès au droit (5 maisons de justice et 3 antennes de justice) disposant chacun de deux agents d'accès au droit, pour accueillir et orienter les personnes et offrir des consultations gratuites d'avocats, deux à trois heures par semaine. Mais, ici, l'aide à l'accès au droit est envisagée dans sa globalité. De ce fait, la défense d'intérêts catégoriels, tels que ceux qui mobilisent les associatifs, et qui prend parfois appui sur une dimension militante plus ou moins forte selon l'histoire de l'association, n'est pas prise en considération. Dans le même sens, la Commission de réforme de l'accès au droit et à la justice constate que les CDAD ont eu les plus grandes difficultés à atteindre les objectifs de la politique d'aide à l'accès au droit ². Il faut ajouter à cela les lourdeurs de structure et la difficulté à tenir à la fois un partenariat obligatoire ³ et des objectifs clairement identifiés.

Une circulaire récente du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice ⁴, invite les Conseils départementaux d'accès au droit à mener une politique plus dynamique et mieux adaptée aux besoins des citoyens, les associations pouvant être intégrées à ce dispositif, avec voix délibérative ; rien ne s'opposerait, de ce fait, à ce qu'une association, défendant les intérêts catégoriels des demandeurs d'asile, puisse prendre part à un dispositif où les acteurs de justice et les acteurs associatifs seraient conduits à partager et confronter leurs expériences dans le cadre d'actions concertées ou d'évaluations communes. Il y a donc place pour la création de nouveaux outils et la mobilisation de nouveaux acteurs.

L'effectivité de l'aide ne se mesure pas seulement en référence à un dispositif institutionnel plus ou moins performant. Ce sont bien à la fois les défaillances d'un tel dispositif et la capacité des acteurs associatifs à apparaître comme un interlocuteur

¹ Commission de réforme de l'accès au droit et à la justice, Rapport à la garde des Sceaux, ministre de la Justice, *La réforme de l'accès au droit et à la justice*, La Documentation française, 2001, p. 121.

² *Op. cit.* 51.

³ Qui est fondé sur l'énumération par la loi d'un nombre important de membres de droit et en comparaison, la faible reconnaissance institutionnelle des associations dans le dispositif institutionnel (art. 55 de la loi du 10 juillet 1991). En ce sens, voir les observations de la Commission de réforme de l'accès au droit et à la justice.

⁴ Circulaire du Ministère de la justice du 22 février 2002 (non publiée) relative à la politique associative du ministère de la Justice. Les travaux réalisés dans le cadre de la réforme de l'aide juridictionnelle et de l'accès au droit ont conduit à la création, au sein de l'administration centrale du Ministère de la Justice, du service de l'accès au droit et de la justice, et de la politique de la ville, qui sera notamment chargé de la coordination de la politique associative (décret n°2002-222 du 20 février 2002 modifiant le décret n°64-754 du 25 juillet 1964 relatif à l'organisation du ministère de la Justice et portant création du service de l'accès au droit et à la justice et à la politique de la ville, *J.O.* du 21 février 2002).

incontournable pour couvrir les besoins de populations le plus souvent marginalisées¹ qui donnent aussi un sens à la nécessité de l'aide. Dans de telles circonstances, l'acteur associatif tire de sa mobilisation sur le terrain en faveur des plus démunis et des défaillances institutionnelles la légitimité l'autorisant à interpeller les pouvoirs publics sur des questions fondamentales².

La position revendicatrice de l'association ne justifie pas à elle seule l'effectivité de l'aide apportée de ses destinataires. En dépit de la difficulté de sa mise en œuvre, le travail d'aide mené en partenariat avec les administrations ou d'autres acteurs associatifs, témoigne de la volonté d'éviter à ses bénéficiaires le renvoi permanent d'une institution à l'autre. Cela signifie aussi que le travail d'aide réalisé est susceptible de connaître des degrés variables. Un premier accueil et une orientation du bénéficiaire de l'aide peuvent, par exemple, se révéler insuffisants si un accompagnement s'impose sur la durée.

La défense d'intérêts catégoriels sollicite doublement la capacité de mobilisation des associations. D'abord, au regard des destinataires de l'aide, ensuite, au regard des moyens financiers et matériels auxquels les associations peuvent avoir recours. Ainsi, dans le cadre de notre travail, nous avons cherché à comprendre les choix effectués par FR dans l'accompagnement des demandeurs d'asile. L'arrivée massive de personnes en situation d'extrême précarité et l'engorgement consécutif des dispositifs d'accueil dans le département du Rhône confrontent l'association à la nécessité de faire des choix. Les considérations humanitaires ou politiques qui fondent l'intervention de l'association sont un facteur déterminant dans la prise en charge des bénéficiaires de l'aide et dans la nature de l'aide qui leur est apportée³.

A travers l'action de Forum réfugiés, ce qui nous intéresse, c'est de voir comment une association se mobilise à l'égard des demandeurs d'asile hébergés en centre, pour les faire exister à la fois comme personnes pouvant revendiquer des droits sociaux et comme personnes à protéger. L'évaluation de l'efficacité des différentes interventions de FR ne

¹ Et qui expriment, de fait, une certaine réticence à s'adresser aux acteurs institutionnels.

² Commission de réforme de l'accès au droit et à la justice, *op. cit.* 45.

³ Il faut rappeler que la loi du 18 décembre 1998 (à laquelle il a été référé dans l'introduction) dans son article 53, précitée, définit quatre types de modalités d'intervention au titre de l'aide à l'accès au droit : l'information des personnes sur leurs droits et leurs obligations ainsi que leur orientation vers les organismes chargés de la mise en œuvre de ces droits ; l'aide dans l'accomplissement de toute démarche en vue de l'exercice d'un droit (...); la consultation en matière juridique ; l'assistance à la rédaction et à la conclusion des actes juridiques.

s'inscrivait pas dans notre démarche. Nous sommes partis du constat que l'aide de cette association ne pouvait être effective qu'à partir de l'instant où la relation entre les bénéficiaires de l'aide (les demandeurs d'asile) et ses débiteurs volontaires (FR) impliquait une participation des deux partenaires sur le plan des logiques d'intervention et des "stratégies" développées.

L'effectivité de l'aide interroge donc aussi sur la manière d'associer les demandeurs d'asile à la réalisation de leurs droits. Deux conceptions de l'aide peuvent à ce titre être défendues : soit, ses destinataires peuvent être des bénéficiaires passifs, et l'association FR qui propose son aide doit alors avoir un rôle directif. Il y a là un moyen de tenter de remédier aux difficultés des populations les plus exposées et pour lesquelles les pratiques administratives sont sources d'insécurité. Dans ce cas, l'aide est située dans un registre d'action pour le compte d'autrui. Soit, l'objectif recherché est de rendre le bénéficiaire de l'aide pleinement acteur de sa démarche. Lorsque les permanents de FR apportent leur concours aux demandeurs d'asile dans l'élaboration du récit qui les concerne personnellement, il y a là, un moyen de leur rendre leur capacité d'expression.

Dans le cadre de la prise en charge des demandeurs d'asile, la responsabilité de FR est double : il s'agit tout d'abord de sortir les demandeurs d'asile d'une forme de marginalisation sociale et, à ce titre, de les faire apparaître comme une catégorie juridico-administrative par le biais d'opérations de cadrage (2.1) ; il s'agit, ensuite, d'aider à l'élaboration du récit (2.2) pour rendre ce dernier recevable devant les instances compétentes dans le traitement de la demande d'asile.

2.1. ENCADREMENT DES PERSONNES ET CADRAGE DES DEMANDEURS D'ASILE

La particularité de FR en tant qu'association de « défense » est de construire son action en accord avec le cadre légal auquel elle se réfère. Il s'agit bien moins de contester un cadre juridique que d'oeuvrer pour assurer son effectivité. On pourrait penser alors que l'action menée sous cette forme de "veille" n'est pas contestataire, mais elle le devient lorsqu'elle est interrogée concrètement comme un cadre d'investigation qui tend à faire exister - c'est-à-dire rendre visible socialement - une catégorie de population et, par là, interpelle l'État dans ces choix de politique d'accueil. C'est ce que nous allons tenter d'explicitier maintenant à partir de l'analyse des modes concrets d'aide aux personnes élaborés au sein de FR.

2.1.1. LE CHOIX DE L'APPROCHE

Pour rendre compte de la réalité concrète et quotidienne de l'aide apportée au demandeurs d'asile, nous avons rencontré des personnes travaillant à FR à des postes différents et dans différents centres¹ afin qu'ils nous parlent de leur activités quotidiennes, de leurs responsabilités, de leurs difficultés, de leur conception du poste de travail qu'ils occupent...

Afin de mettre à l'épreuve ces discours et les confronter les uns aux autres et à la réalité, nous avons complété cette approche par entretiens par une analyse de quelques dossiers de demandeurs d'asile. Dans le cadre de cette étude, nous avons choisi de concentrer notre attention sur les modalités de constitution de l'aide telles qu'elles sont pensées et élaborées par une association spécifique. C'est pourquoi nous avons fait ce choix méthodologique de travailler à partir des dossiers existants dans la mesure où ils rendent compte d'un accompagnement des demandeurs d'asile, dans la durée, dans la procédure juridique et dans le quotidien. Ils sont ainsi les traces matérielles de l'aide réelle apportée aux demandeurs d'asile et, en ce sens, ils sont des outils de compréhension de la conception

¹ Directeur de l'association, responsable de CADA, responsable du centre de domiciliation, responsable du centre de transit, chargé des moyens en CADA notamment.

qu'a cet acteur associatif de l'aide à apporter dans le champ socio-juridique de la demande d'asile.

Chaque personne hébergée en centre est enregistrée et un dossier individuel de suivi socio-juridique lui est consacré. Nous avons demandé au directeur du CADA de Bron où sont archivés les dossiers des demandeurs d'asile de nous sélectionner quelques cas. Notre demande lui laissait le choix des dossiers dans une typologie que nous avions préétablie. Ainsi, nous avons pu étudier six dossiers selon les critères de sélection suivants :

- deux cas d'obtention du statut de réfugié par l'OFPRA
- deux cas d'obtention du statut de réfugié devant la CRR
- un cas de rejet du statut de réfugié devant la CRR
- un cas de recours devant le Conseil d'État traité par un avocat du réseau Tibérius Claudius¹.

Nous avons croisé cette première exigence - qui correspond à l'ensemble des différents cas qui peuvent se présenter d'un point de vue juridique - d'une demande de différenciation des cas selon la nationalité, la situation de famille, mais également des catégories de persécutions telles qu'elles sont définies par le texte de la Convention de Genève. Ainsi, nous avons eu affaire à des dossiers de demandeurs d'asile d'origines nationales diverses, des personnes seules et en famille, de femmes et d'hommes, de demandes au nom de raisons politiques et ethniques.

En aucun cas, dans ce cadre précis de mise au jour des modalités de construction de l'aide, notre démarche ne s'est voulue représentative de l'ensemble des dossiers traités par FR, car cela aurait nécessité une analyse de contenu sur un nombre beaucoup plus important de cas. Non seulement nous n'avions pas la possibilité de mener cette recherche à terme dans le temps qui nous était imparti, mais une telle approche ne correspondait pas à notre souci qui n'était pas l'évaluation de l'efficacité du travail opéré au sein de l'association, mais la compréhension approfondie des modalités de l'aide concrète apportée aux demandeurs d'asile et par conséquent des principes et des logiques d'action qui prévalent dans cette association. Il s'agissait donc de favoriser une approche descriptive de l'accompagnement des demandeurs hébergés en CADA et de la constitution de leur

¹ Nous reviendrons sur les caractéristiques de ce réseau de défense des droits des étrangers ultérieurement.

dossier de demandeur d'asile afin de se donner les moyens de mettre au jour les modes de traitement et d'objectivation opérés par FR. C'est donc une démarche qualitative qui nous animait et, ceci d'autant plus librement que, parallèlement, a été menée une rapide étude quantitative sur l'ensemble des dossiers suivis par FR entre 1997 et 2001. 202 dossiers ont ainsi subi un traitement statistique qui nous a permis d'obtenir des données chiffrées sur la population prise en charge par FR (âge, nationalité, situation familiale) et sur la corrélation entre ces données objectives et l'aboutissement des demandes d'asile ¹.

Nous rendons compte ici du travail effectué sur ces quelques dossiers en postulant qu'ils nous informent sur les principes généraux qui fondent le travail d'accompagnement effectué en CADA par les membres de FR. Nous savons, bien entendu, que le choix des dossiers étudiés laissé au responsable de la structure engendre nécessairement des biais méthodologiques. Consciemment ou non, son choix était orienté, d'abord parce que c'est l'essence même du choix, ensuite parce qu'il devait choisir entre plusieurs dizaines de dossiers, enfin parce qu'il devait nous donner à voir quelque chose qui relevait de la rationalité de l'association : son travail d'aide et son efficacité. Il n'y a donc pas de neutralité possible mais c'est là une prétention qu'il convient de laisser de côté et qui n'empêche pas de comprendre le travail d'objectivation et le traitement effectué à FR et encore moins le mode de relations sociales qui se construit dans les CADA.

¹ Cette étude n'avait pas pour objectif de mener une recherche statistique approfondie, mais plutôt d'obtenir des chiffres sur les données générales du problème. Ainsi, nous avons fait des corrélations entre des critères pertinents : dans un premier temps, faire apparaître quelques-uns des facteurs déterminants de l'obtention du statut de réfugié, et, dans un second temps, mieux comprendre les modalités d'aide mises en place par la structure associative, qui fait reposer son action sur ses compétences en matière de procédure de demande d'asile.

Nous présentons les résultats obtenus les plus intéressants :

- âge :

environ 40 % des demandeurs d'asile de notre échantillon sont dans la tranche d'âge 30-35 ans (l'étude portant sur une durée de 4 années, nous ne pouvons préciser davantage cette répartition).

- les nationalités les plus représentées :

- Yougoslaves : 19,80%

- Irakiens : 17,82 %

Viennent ensuite les nationalités afghane, iranienne et soudanaise (3,96% pour chacune) et arménienne (3,46%). Pour les autres nationalités, nous sommes sous le seuil des 3%.

- situation familiale :

- les familles représentent 47,52 % des dossiers de demande d'asile (les autres catégories étant les célibataires (32,17%), les divorcés (0,99%), les veuves (0,49%), les isolés (18,81%)

- elle ont un taux d'obtention du statut de réfugié de 57,3% (dont 22,2% d'obtention du statut accordé par l'OFPRA et 44,6% accordé devant la CRR)

- obtention du statut de réfugié (sur l'ensemble de l'échantillon)

- par l'OFPRA (sur 202 cas) : 22,77 % d'obtention du statut

- devant la CRR (sur 120 cas) : 45 % d'obtention du statut

2.1.2. UN TRAITEMENT RATIONALISE

Chaque demandeur d'asile hébergé en CADA est automatiquement enregistré, c'est-à-dire que la prise en charge des personnes signifie dans un premier temps le montage d'un dossier personnalisé qui sera l'outil de référence et de travail de l'équipe d'encadrement.

Si, à chaque personne correspond un dossier¹, il n'en demeure pas moins que ces dossiers répondent tous à un même protocole formel, élaboré au sein de FR en vue de son efficacité. Il s'agit pour l'équipe d'encadrement de répondre à la nécessité non seulement de comptage et de contrôle des personnes présentes en centre, mais également de posséder un outil de communication entre les membres nombreux et changeants de l'équipe. Cet outil est ainsi à la fois une source et une ressource d'informations, et le support matériel du travail de suivi social et juridique des personnes en cours de procédure. Autrement dit, le dossier individualisé constitue une "fabrique de traces" : "traces" au double sens de marques visibles et réelles du traitement des dossiers opéré à FR et d'empreintes laissées par le passage d'un individu c'est-à-dire la reconstitution d'un parcours spécifique, d'un "tracé" biographique, pourrait-on dire.

Pour assurer ce suivi juridique et ce traitement administratif rationnels et efficaces, le protocole d'élaboration des dossiers mis en place au sein de FR vise en premier lieu à objectiver la situation. L'enjeu est d'établir "la bonne distance", celle qui rend possible le traitement des dossiers et la prise en charge des personnes. La responsabilité de personnes en situation d'extrême précarité et de détresse est souvent difficile à assumer, il est donc nécessaire d'instaurer une certaine distance dans la relation afin de ne pas se laisser submerger par l'émotion, dépasser l'état de compassion pour ne pas perdre de vue l'objectif administratif et juridique. Le travail d'objectivation est donc ce processus par lequel on met les personnes à distance et qui rend possible la constitution des dossiers, c'est-à-dire le recueil des traces qui donnent une réalité au tracé (parcours).

Le dossier-type est alors constitué comme suit : à l'intérieur d'une pochette cartonnée sur laquelle sont inscrits les nom et prénom du demandeur d'asile, on trouve nécessairement quatre pochettes de papier (et dans certains cas, une cinquième) de couleurs différentes :

¹ Les dossiers sont individuels sauf dans le cas de la présence d'enfants qui sont alors répertoriés dans le dossier du parent. Si les deux parents sont demandeurs d'asile, ils auront chacun un dossier.

1°) La pochette jaune ou "pochette Forum Réfugiés" dans laquelle sont accumulés tous les documents correspondant au travail de prise en charge au quotidien du demandeur d'asile par l'équipe encadrante. Cette pochette rend compte ainsi de l'ensemble des démarches effectuées pour le demandeur d'asile auprès des services administratifs et de protection sociale de L'État, mais également de la relation formelle, ou plus précisément contractualisée, qui existe entre la personne hébergée et la direction du centre d'hébergement.

2°) La pochette orange ou "pochette OFPRA" : ici se trouvent regroupés les documents permettant de soutenir et de justifier la demande d'asile (documents officiels, témoignages pouvant attester de la persécution ou de l'identité de la personne), ainsi que les documents attestant du suivi de, et de la conformisation à, la procédure juridique de demande d'asile (courriers avec l'OFPRA et récit personnel du demandeur).

3°) La pochette rose ou "pochette Santé" : elle comporte l'ensemble des documents en lien avec la situation sanitaire et le suivi médical du demandeur d'asile. On pourrait considérer que cette dimension fait partie du suivi régulier des individus hébergés en centre et, en ce sens, elle devrait être intégrée à la pochette "FR". Le fait qu'il existe une pochette spécifique consacrée à la santé nous informe de l'importance de cette question. D'abord, parce que le contrôle médical permet d'attester de traces physiques de la persécution subie et, à ce titre, il joue un rôle très important pour la crédibilité du dossier de demande d'asile. Ensuite, parce qu'il correspond en fait à une dimension essentielle de définition même de la prise en charge : penser dans le même temps la protection des demandeurs d'asile et celle de la population toute entière, c'est-à-dire penser à la fois l'assistance médicale et l'assurance sanitaire.

4°) La pochette violette ou "pochette Préfecture" : ici sont consignés les documents demandés par ou émanant de la Préfecture, permettant ainsi d'assurer dans la durée la légalité de la situation du demandeur hébergé.

5°) La pochette grise ou "pochette CRR", quand il y a lieu : elle témoigne des mêmes impératifs que ceux de la pochette OFPRA c'est-à-dire assurer un suivi du recours devant la CRR, notamment en faisant appel aux services d'un avocat.

Ainsi, le principe qui prévaut à la constitution de ces dossiers et qui repose sur un découpage ordonné et thématique de la personne demandeuse d'asile fait que chaque

dossier est à la fois le témoignage d'une individualité spécifique, avec un parcours qui lui est propre, et la représentation typique de la catégorie du demandeur d'asile. L'encadrement des personnes hébergées dans les centres est ainsi également un travail de cadrage des individus en tant que demandeurs d'asile. Nous parlons de "cadrage des individus" dans le sens proposé par Nicolas Dodier lorsqu'il analyse l'exercice de jugement que doit accomplir le médecin du travail pour définir l'aptitude au travail de ses patients : « *Le jugement d'un individu, parce qu'il s'appuie sur une clôture de l'investigation à l'intérieur d'un cadre délimité et parce qu'il affecte cet individu, lui attribue donc un 'état' : l'individu est vu 'sous un certain angle', et c'est en vertu de cette perspective qu'on agit sur lui* »¹. Le cadre d'investigation et d'action de FR est celui de la demande d'asile. Il s'agit donc de circonscrire des individus en tant qu'ils sont demandeurs d'asile dans la perspective de les aider à obtenir le statut de réfugié.

La relation d'aide se construit sur cette double dimension d'encadrement et de cadrage et si le travail de constitution du dossier du demandeur qui est effectué par FR répond à un souci de conformisation à la procédure juridique de demande, il apparaît également comme un mode de traitement spécifique à FR. Il nous informe, par là-même, de la conception qu'a cet acteur associatif de la définition de la catégorie de demandeur d'asile et, en conséquence, de la nature de l'aide qu'il doit apporter aux personnes ainsi définies. Apparaît alors également une conception particulière de la défense du droit d'asile car la relation d'aide, ainsi définie, donne à voir une activité engagée qui consiste à considérer que, pour que le droit s'applique, il faut assurer aux demandeurs d'asile le bon déroulement de la procédure. Dans ce sens, le travail de conformisation à la procédure correspond à un engagement de défense du droit (puisque'il s'agit de le rendre accessible et effectif), et, comme nous le verrons plus loin, il s'agit là d'un choix propre à FR, qui, contrairement à d'autres associations engagées dans ce même secteur, agit très peu au niveau juridique pour tenter de faire évoluer le droit.

¹ Nicolas Dodier, *L'expertise médicale. Essai de sociologie sur l'exercice du jugement*, Métailié, 1993, p.30. Précisons que lorsque Dodier parle de "cadrage de l'individu", il se réfère au terme proposé par Erving Goffman dans *Les cadres de l'expérience*, Paris Minuit, 1991 (éd. originale en anglais, 1974). Pour Goffman, il s'agit de repérer l'ensemble des opérations de cadrage qui rendent possibles la lecture et la compréhension de toute situation donnée dans laquelle est engagé un acteur. N. Dodier se réfère, quant à lui, au monde d'action spécifique dans lequel évolue le médecin en tant que praticien, et qui agit selon le modèle de l'expertise médicale.

2.1.3. LES MODES DE SAISIE

Une fois le cadre d'action de l'association défini, le cadrage des individus s'effectue selon des modalités d'appréhension multiples. Si, dans l'exemple proposé par Dodier, il s'agit d'évaluer l'aptitude des individus au travail par un exercice de jugement fondé sur l'expertise médicale, dans le cas présent, nous devons relativiser cette activité de jugement puisqu'il ne revient pas aux membres de l'association de juger du bien-fondé de la demande d'asile.

Le cadre d'action dans lequel évolue FR est fondé avant tout sur une activité d'accompagnement social et juridique des demandeurs d'asile. Il ne s'agit alors pas seulement de faire entrer les individus dans un cadre définissant une population cible (les demandeurs d'asile) mais surtout de les appréhender sous différents angles, afin de leur assurer un traitement global qui tienne compte de leur identité de demandeur d'asile dans la mesure où cette identité est définie en termes juridico-administratifs bien sûr, mais aussi sociaux et politiques. C'est pourquoi nous parlerons ici de "modes de saisie" du demandeur d'asile, en tant qu'opérations d'enregistrement et de traitement propres aux activités de cadrage effectuées par FR.

Comme nous l'avons déjà souligné, le découpage effectué dans les dossiers rend compte d'une approche de la personne qui peut être qualifiée dans le même temps de morcelée et de totalisante. En effet, à plusieurs niveaux et sous différents points de vue, ce cadrage du demandeur d'asile participe à une inscription sociale multiple de la personne et contribue, par là-même, à la réhabilitation de son intégrité. Mais il ne s'agit pas, pour le moment présent (consacré à l'analyse du travail de cadrage effectué à FR), d'affirmer une ambition que l'on pourrait qualifier de morale des membres de l'association et qui consisterait à favoriser la reconstruction du demandeur d'asile comme être total, comme un humain à part entière qui a souffert et auquel on doit réparation. C'est d'abord en réalité plutôt à un procès d'intelligibilité du cas que nous avons affaire : l'inscription multiple de la personne et le suivi dans le temps du dossier renvoient à une stratégie de l'agrégation¹, c'est-à-dire

¹ Stratégie agrégative et non pas cumulative : nous entendons par là qu'il s'agit moins d'une logique quantitative qui s'appuierait sur l'accumulation des éléments pour justifier l'existence du dossier lui-même, que d'une logique d'action reposant sur la mise en évidence des liens nécessaires existant entre les différentes parties composant un tout.

qu'il s'agit de tisser des liens entre différents éléments et différents moments afin de reconstituer l'unité d'une histoire, d'un cas qui permettra de justifier l'existence même du dossier et par conséquent de son inscription dans la procédure juridique de demande d'asile. L'objectif est ici de faire parler les éléments entre eux, dans une relation d'intertextualité qui donne sens en même temps au parcours des individus inscrits dans la procédure et au travail d'accompagnement effectué à FR.

En gardant à l'esprit ce principe agrégatif sur lequel est fondée l'élaboration des dossiers¹, nous pouvons tenter de mettre en évidence les différents modes de saisie du demandeur d'asile effectués par FR, dans la mesure où ces différents cadres d'investigation ne sont pas en soi « *un moyen d'enrichir une connaissance, mais un outil de sélection de ce qui importe* »². Ainsi, au-delà du découpage par pochettes, apparaît un cadrage moins pragmatique qui tend à imposer une figure du demandeur d'asile inscrit dans un réseau de relations sociales.

À la façon de Simmel³ qui définissait l'étranger par les rapports qu'il entretenait avec les membres du groupe avec lequel il n'avait pas de "lien organique", à FR, on tente de définir le demandeur d'asile en fonction de la place qu'il occupe dans un système particulier de relations sociales, celui qui correspond à la configuration de la demande d'asile. Il devient alors tout à la fois un "hébergé", un "affilié" et "un requérant" et, comme nous allons le voir maintenant, c'est dans l'imbrication de ces différentes dimensions et de leurs implications que se construit une conception du demandeur d'asile et que se comprend le travail d'aide mené par l'action associative.

¹ Comme nous l'avons vu, chaque dossier est composé de mini-dossiers correspondant à différentes inscriptions juridico-administratives et qui renvoient les uns aux autres pour créer un ensemble de significations permettant de recomposer un tout, une sorte d'apparition de la personne en même temps qu'une construction du demandeur d'asile.

² N. Dodier, op.cit., p. 29. Il ajoute que le cadre d'investigation du médecin change de nature lorsque la visite médicale est terminée : "*il n'est plus l'ouverture d'un registre d'exploration des nouvelles facettes d'un individu, mais une délimitation des repères dignes d'intérêt.*"

³ Cf. G. Simmel, "Digressions sur l'étranger", texte traduit par P. Fritsch et I. Joseph in *L'école de Chicago. Naissance de l'écologie urbaine*, (présentation de Y. Grafmeyer et I. Joseph), Aubier, 1984, pp. 53-59 : "*Bien que ses attaches avec le groupe ne soient pas de nature organique, l'étranger est cependant membre du groupe, et la cohésion du groupe est déterminée par le rapport particulier qu'il entretient avec cet élément.*" (p. 59).

2.1.3.1. Le demandeur d'asile comme « hébergé »

Que le demandeur entre en CADA par décision prise en Commission Locale d'Admission ou par décision de FTDA, qu'il s'agisse de l'admission d'un célibataire ou d'une famille, l'entrée dans le centre c'est d'abord la contractualisation du rapport entre l'équipe encadrante et le demandeur d'asile. Ce dernier est informé du fonctionnement du centre et des règles à respecter. Il doit, après lecture ou traduction, signer le règlement intérieur du CADA et sa fiche d'entrée. Ce sont les conditions pour que les personnes puissent prendre possession d'une chambre. Mais cette contractualisation engage davantage que de simplement respecter les lieux et les règles de vie en collectivité. Elle repose avant tout sur l'engagement réciproque entre le demandeur d'asile et les membres de l'équipe encadrante de faire ce qui est nécessaire pour mener à bien le projet qui les réunit dans le présent dans une configuration particulière, celle qui s'est constituée autour de la procédure juridique de demande du statut de réfugié. "L'hébergé" est alors celui que l'on aide à construire son dossier de demande, que l'on accompagnera matériellement, financièrement, voire moralement, dans son parcours :

"(...) Les gens qui sont dans nos centres, ceux qui sont en charge de la partie procédure, y'a du bon travail qui se fait au sein d'une population limitée qui est celle du centre. Dès qu'on est à l'hôtel, on n'y arrive plus, on gère de la bouffe et on essaie de faire en sorte que ceux qui sont au Formule 1 à Pierre-Bénite puissent aller bouffer à l'Armée du Salut sans être obligés de se faire piquer dans les transports en commun. Ils entrent bien dans la procédure, mais on a une veille qui est beaucoup plus éloignée." (le directeur de FR)

Ce que met en avant le directeur de FR dans cet extrait, c'est bien la difficulté d'aider en dehors du cadre des centres d'hébergement. On retrouve ici l'idée que l'aide apportée est en grande partie indexée à la question de l'hébergement. Le travail d'accompagnement est en effet rendu possible et efficace par la proximité et la circonscription des individus concernés. Inversement, l'éloignement physique et l'éparpillement géographique sont des obstacles à l'aide telle qu'on la conçoit à FR au travers d'une relation contractualisée entre l'équipe et les "hébergés".

La contractualisation ouvre en effet à un devoir d'aide, à une obligation d'accompagnement des "hébergés" et les documents présents dans les dossiers individuels témoignent de cet engagement : les billets de trains pour se présenter à l'entretien avec l'Officier de Protection de l'OFPPA, la gestion de leur compte bancaire sur lequel est

versée l'Aide Sociale au titre de l'État avec un bilan comptable mensuel ainsi que l'ensemble des démarches effectuées pour eux auprès des services sociaux (ANPE, CPAM notamment) pour leur permettre l'ouverture de droits sociaux actuels ou potentiels, ou encore tout un ensemble de courriers à FTDA, à l'OFPRA, à la CRR, éventuellement à un avocat, qui assurent et attestent du bon suivi du dossier juridique de demande d'asile.

Ce travail d'accompagnement sur la durée est dépendant de la présence du demandeur en centre car il nécessite la participation de ce dernier qui se doit, en contrepartie du soutien reçu et selon l'engagement qu'il a pris à son entrée en centre, d'aider les permanents dans le montage de son dossier en tentant de donner les informations les plus précises et de chercher lui-même des possibilités de recueillir des documents qui permettent de soutenir sa demande. Si cet engagement fait défaut, il est rappelé à l'ordre. Ce fut le cas dans l'un des dossiers que nous avons traités. Il concernait une Arménienne à laquelle le directeur du CADA dans lequel elle était hébergée envoya, deux mois après son entrée, la lettre suivante :

« Madame,

Dans le courant du mois de novembre, un complément de récit a été élaboré avec vous. Un premier texte vous a été donné afin que vous le relisiez avant qu'il soit envoyé. Or, depuis cette date, soit bientôt deux mois, vous n'avez donné aucune réponse, ni marqué aucun intérêt pour l'envoi de ce complément.

Nous vous rappelons que vous vous êtes engagée, lors de votre entrée en CADA, à communiquer à l'équipe tout élément ou décision nouvelle de votre part concernant votre demande d'asile.

De plus, cette attitude ne peut que nous poser question quant à l'importance que revêt pour vous l'issue de votre procédure.

Veillez accepter, Madame, mes salutations distinguées. »

Si l'hébergement réalise la relation contractualisée entre les demandeurs d'asile et les membres de l'équipe encadrante, il rend possible également l'émergence d'informations nouvelles grâce aux liens que le demandeur va établir au sein du centre, dans la quotidienneté de la cohabitation, par l'instauration d'un lien de confiance reposant sur des échanges réguliers, formels ou informels, et construits dans la durée. Des hasards du voisinage de chambres, du partage des lieux communs (notamment de la cuisine) et des activités collectives avec les autres demandeurs d'asile ou avec les permanents naissent

des situations de proximité dans lesquelles on dévoile à certains ce qu'on n'avait osé dire à personne :

"Ce qu'on se rend compte, c'est que justement le travail sur la demande d'asile, ça dépend pas que de la personne qui est chargée du suivi des procédures et que il y a énormément d'informations qui sont rapportées, sur les personnes et y compris sur leur récit, sur leur histoire, qui sont rapportées en réunion d'équipe, euh qui viennent des autres personnes qui vont être, qui vont voir les gens, les voir vivre, discuter avec eux dans des temps beaucoup informels, c'est-à-dire pas au bureau, avec un interprète, mais dans les étages, des choses qui ressortent des discussions de tous les jours avec ces gens. Y'a quand même beaucoup d'informations qui passent par là aussi (...). J'veux dire que le travail sur la demande est aussi un travail d'équipe, de toute l'équipe.(...) Au niveau de l'équipe, y'a un échange d'information très très dense et important. C'est-à-dire que je pense, autant la personne qui fait de l'animation va nous apporter des éléments pour la demande d'asile, que la personne qui fait de la santé, etc. Et que aussi certains comportements qu'on retrouve dans la vie quotidienne peuvent s'expliquer à l'inverse par ce qu'ont vécu les gens." (directeur CADA)

La cohabitation participe ainsi de la prise de parole, autorise certaines propos qui pourront alors être repris pour alimenter le dossier. Si, comme nous l'a dit un directeur de CADA, "la vie quotidienne en centre ne se résume pas à une procédure administrative", elle peut néanmoins produire des effets sur le montage du dossier juridique lui-même et répond par là à l'objectif de l'acteur associatif dont la raison sociale est d'aider spécifiquement des demandeurs d'asile. Cela signifie que la personnalité juridique du demandeur d'asile se construit dans la mise en place d'une relation de proximité qui permet aux individus de rester acteurs de, et de participer à, leur propre destin.

Nous l'avons déjà longuement soulevée, la question de l'hébergement est fondamentale et première dans le travail d'aide effectué à Forum Réfugiés. Nous ne reviendrons pas ici sur les critères et les modalités de l'admission, mais il n'en demeure pas moins que ce premier cadrage du demandeur d'asile comme "hébergé" renvoie nécessairement à la question des règles de l'admission et, plus généralement, à celles de l'accueil et de l'hospitalité. C'est alors la question de la responsabilité de cet accueil qui est soulevée. Comme l'écrit Jacques Derrida, « *si je ne reçois que ceux que je suis autorisé à recevoir, ce n'est plus de l'hospitalité. La responsabilité se situe à la croisée des chemins, dans cette tension entre le principe d'anarchie de l'hospitalité et le principe politique national et transnational* »¹.

¹ J. Derrida, "Responsabilité et hospitalité", in *De l'hospitalité*, Grenouilleux, La presse du vent, 2001, p.149.

C'est sans doute dans cette tension que l'on peut tenter de comprendre les principes qui fondent le travail d'accueil en centre de FR car c'est bien une logique de responsabilité qui prévaut ici : une responsabilité à prendre et qui faisait défaut face à des personnes en détresse, et qui vise à transformer une "éthique" de l'hospitalité en une réelle "politique" de l'hospitalité¹.

Mais cette mission de *"facilitateur de passage des seuils de l'hospitalité"*² semble montrer ses limites car le dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile à Lyon est actuellement saturé du fait des flux d'arrivée croissants et de l'allongement de la procédure qui diminue le nombre des sorties de centre. Si pendant longtemps, la stratégie de l'association a été de faire pression sur les pouvoirs publics pour multiplier l'ouverture de lits dans le Rhône, il semble qu'on fasse à FR le constat des limites de cette stratégie car l'action même de FR en faveur d'une politique d'accueil a produit des effets non désirés, comme nous l'a expliqué un des responsables de CADA :

"...je dirai que le Rhône est un peu victime de son succès (...), je veux dire que, jusqu'à maintenant, on a su innover et trouver des solutions alternatives pour trouver des hébergements. Et là, y'a deux choses : c'est qu'on arrive quand même à la saturation des possibilités de trouver des capacités d'hébergement dans le Rhône, enfin sur Lyon, parce que Sonacotra et Aralys maintenant disent qu'ils n'ont plus de chambres à nous proposer, donc il n'y a plus de vacances sur l'agglomération.(...) Et le fait qu'il y ait des possibilités d'hébergement dans le Rhône fait que les gens, enfin que, dans les autres départements où c'est très difficile et où même cette difficulté est organisée que ce soit par la Préfecture qui va donner un rendez-vous à six mois, voire un an, et par les différentes collectivités locales. Ben, ça fait que le flux qui pourrait se trouver sur d'autres départements limitrophes se déplace sur le Rhône. C'est pour ça que je dis, on est un peu victime de notre succès, c'est-à-dire qu'au fur et à mesure qu'on trouve des solutions, en fait ça apporte en même temps, c'est ça qui est paradoxal, non pas des solutions mais ça crée du flux supplémentaire."

Le second effet pervers ne relève pas directement de l'action de FR en faveur de l'hébergement des demandeurs d'asile, mais de l'allongement de la procédure elle-même qui provoque la saturation des dispositifs d'accueil. La durée d'hébergement peut dépasser

¹ Cf. M. Wieviorka, "Les difficultés d'une politique de l'altérité" in *De l'hospitalité*, Grenouilleux, La presse du vent, 2001, p. 153.

² Derrida, idem, p.180. Dans ce passage Jacques Derrida fait référence en réalité au corps des travailleurs sociaux en soulignant *"qu'il semble bien que, face aux problèmes des seuils de l'hospitalité, la société ait besoin de constituer un corps de citoyens dont la mission serait de veiller au passage de ces seuils, dans les meilleures conditions"*. Nous reprenons ici à notre compte, cette image du passeur des seuils de l'hospitalité pour rendre compte du travail effectué ici non pas par des travailleurs sociaux mais par des acteurs associatifs dans la mesure où, quel que soit l'acteur concerné, il renvoie à la question de la responsabilité politique de l'hospitalité.

actuellement les deux années et cette situation d'attente peut être difficile à supporter psychologiquement quand en plus elle renvoie à une cohabitation dont les conditions de promiscuité entraînent parfois des tensions. Là encore, à FR, on tente d'organiser cette cohabitation et d'éviter ou de gérer les situations conflictuelles. Éviter les tensions consiste avant tout à brasser les populations qui vont être amenées à cohabiter pendant plusieurs mois. C'est ce que nous a expliqué un responsable de CADA :

"(...) on est attentif à brasser les populations dans les étages, c'est-à-dire d'éviter d'avoir un palier africain, un palier européen, etc. C'est pas toujours facile parce que, quand une famille sort, ben faire changer tout le monde c'est pas toujours évident mais c'est vrai qu'à Vaulx-en-Velin, ils ont un peu tiré la sonnette d'alarme parce qu'ils avaient eu énormément d'entrées de Zaïrois et que ça commençait à leur poser des problèmes de gestion du foyer par des regroupements un peu communautaires (...). Au niveau de la commission d'admission, y'a aussi l'impression que certaines communautés arrivent principalement sur Lyon et que c'est pas nécessairement un bien, donc essayer d'être plus attentifs et de renvoyer sur le dispositif national d'accueil certaines communautés qui avaient tendance à complètement arriver sur Lyon, je pense aux Arméniens, mais c'est très exceptionnel."

Ce mode d'organisation de l'hébergement repose sur une stratégie de l'évitement, c'est-à-dire sur la tentative de réduire au mieux les possibilités d'émergence de certaines formes de communautarisme et d'en neutraliser les effets. Là encore, on ne peut que souligner la prééminence d'une prise en considération individualisante des demandeurs d'asile, à l'image du cadre juridico-administratif dans lequel ils s'inscrivent.

Quant à la gestion des conflits, il semblerait que les permanents ne soient amenés à intervenir que dans les cas les plus graves, les familles hébergées ne voulant pas nécessairement publiciser leurs difficultés quotidiennes, comme nous l'a expliqué le chargé de la gestion des moyens du CADA de Bron :

"Ils prennent pas mal sur eux, ils savent que c'est difficile, bon, de temps en temps ça pète mais (...) ils aiment pas bien venir nous le dire, ça fait un peu délation de venir au bureau. En même temps, je sais que certains sont un peu tyrannisés par d'autres et qui n'osent pas le dire, qui veulent pas de problèmes, parce que après, même si on intervient, c'est assez compliqué à la fois pour eux et puis pour nous d'intervenir.

(...) Quoi qu'il en soit, c'est de toutes façons effectivement difficile. Donc y'en a qui essaient de prendre sur eux, et puis petit à petit ça s'amplifie et généralement, quand on a vent du problème, c'est qu'il est déjà allé assez loin. Et après on s'aperçoit que c'est souvent pour nous des choses insignifiantes, (...) untel qui passe et ferme la porte de quelqu'un parce qu'il fait trop de bruit (...), c'est très sensible en fait. (...) Alors on essaie de calmer le jeu, de comprendre, quand quelqu'un vient me parler, j'essaie ensuite d'avoir l'autre version parce que les deux versions sont rarement les mêmes."

ou encore :

"(...) les conflits de voisinage, ça va de problèmes de bruits, problèmes de visites, euh, problème de tirer la chasse d'eau, j'veux dire en plus c'est pas la partie la plus passionnante de mon travail mais c'est évident que quand on vit sur un palier avec trois familles, deux douches, une cuisine collective et puis deux sanitaires, franchement ça doit pas être simple, surtout quand les gens ne sont pas de la même culture. J'veux dire le discours sur le bruit et les odeurs est peut-être caricatural et un peu agressif mais en même temps, je pense que c'est les premières choses qui ne facilitent pas la vie dans le sens où, ne serait-ce qu'au niveau culinaire, les gens fonctionnent pas de la même façon, c'est-à-dire qu'y a des plats qui puent pour certaines communautés, enfin c'est pas la même alimentation, c'est pas le même rythme de vie, c'est assez compliqué à gérer et en plus on rajoute, les gens ont déjà des problèmes à régler tellement importants vis-à-vis de leur situation, soit par rapport à leur situation d'exil ou à leur procédure, que c'est vrai que les rapports de voisinage peuvent vite prendre des proportions importantes."
(un responsable de CADA)

On voit à travers ces extraits d'entretiens que l'hébergé est aussi un voisin et, en ce sens, il est inscrit dans des relations sociales qui ne sont pas propres à sa situation de demandeur d'asile car les problèmes de voisinage décrits ici n'ont rien d'exceptionnel en eux-mêmes (on sait que promiscuité et différence culturelle ne font pas toujours bon ménage). Ils nous informent en tout cas sur la réalité de l'hébergement et sur la difficulté à mettre en oeuvre le principe de l'hospitalité tel qu'il est défini par Derrida : instituer l'hospitalité comme une obligation, accueillir au-delà de ses capacités. On retrouve là des principes qui sont au fondement de l'action de FR, mais si pour Derrida l'hospitalité doit être, dans l'absolu, sans condition¹, nous avons vu que l'accueil organisé par FR, repose à la fois sur la sélection des personnes accueillies mais également sur la contractualisation de cet accueil. Il ne s'agit pas d'accueillir toute personne cherchant un abri, mais bien un demandeur d'asile, en tant qu'il est inscrit dans la procédure et qu'il a potentiellement le statut de réfugié. Ce qui est créé ainsi, dans les CADA, c'est une communauté de demandeurs d'asile, le paradoxe étant qu'est créé ainsi un univers d'interactions entre des individus considérés comme "mêmes" (en tant que demandeurs d'asile) mais hautement différents du fait de leur origine, leur histoire, leur culture et de la nature de leur demande d'asile. De cette tension, naissent des difficultés de cohabitation mais elle rend dans le même

¹ *"Dans l'hospitalité sans condition, l'hôte qui reçoit devrait, en principe, recevoir avant même de savoir quoi que ce soit de l'hôte qu'il accueille. L'accueil pur consiste non seulement à ne pas savoir ou à faire comme si on ne savait pas mais à éviter toute question au sujet de l'identité de l'autre, son désir, ses règles, sa langue, ses capacités de travail, d'insertion, d'adaptation..."* (op.cit. p.116).

temps possible la réinscription des individus dans un faisceau de relations sociales, dans un monde que l'on partage nécessairement.

2.1.3.2. Le demandeur d'asile comme « affilié »

Prendre en charge des individus qui demandent l'asile, c'est, pour FR, opérer de manière à les inscrire dans un espace-temps qui rend possible la démarche juridique. Et c'est plus largement reconstruire un environnement socialisé pour des personnes par définition désaffiliées.

« Le 'cadrage d'un individu' est une manière de mettre en mouvement, à son égard, des règles au repos prévues pour des catégories », écrit N. Dodier, et plus loin, « Dans le modèle de l'activité que nous qualifierons d'administrative, l'individu est désingularisé, au sens où l'action que l'on engage vers lui est directement déduite d'une catégorie formelle ou d'une population d'appartenance. »¹

C'est cette opération de désingularisation qui nous intéresse ici ², c'est-à-dire le moyen par lequel on va faire entrer une personne singulière dans une catégorie administrativement construite afin de lui donner des droits et plus largement pour lui donner une inscription dans la structure sociale.

Dans la pratique, cette opération de catégorisation consiste à "affilier" la personne auprès des services administratifs de l'État afin qu'elle devienne un ayant-droit. Ainsi, on retrouve dans les dossiers les traces de tout un ensemble d'opérations, souvent interdépendantes, pour que le demandeur ait accès à , et soit assuré de, ses droits :

- le premier moyen pour rendre le dialogue possible entre les organismes et le demandeur est de lui donner une adresse fixe : le CADA pour les hébergés, le centre de domiciliation pour les autres ;
- le second point essentiel est de s'assurer du renouvellement de l'APS (Autorisation Provisoire de Séjour) auprès de la Préfecture, condition *sine qua non* de la régularité de la

¹ N. Dodier, op.cit., pp.91-92.

² Il nous faut préciser ici que dans l'analyse de l'expertise médicale qu'élabore N. Dodier, les opérations de désingularisation administrative des individus se doublent d'un travail de singularisation clinique des individus. Dans le cas qui nous intéresse ici, ce travail de singularisation existe également par la mise en récit de l'histoire singulière liée aux persécutions du demandeur d'asile. Cette dimension est développée dans le deuxième chapitre de cette partie : "l'aide à l'élaboration du récit".

présence des personnes sur le territoire national, donc de leur présence en CADA, et par conséquent du soutien apporté par l'équipe de FR ;

- ouverture d'un compte en banque afin que l'aide sociale leur soit versée ;

- inscription à l'ANPE pour pouvoir faire une demande de l'allocation d'insertion auprès des ASSEDIC, qui refusent puisqu'ils sont hébergés en CADA et reçoivent donc l'aide de l'État, mais démarche nécessaire pour l'ouverture de leurs droits dans le futur ;

- déclaration d'impôt sur le revenu pour obtenir l'avis de non-imposition qui permettra de justifier de certaines demandes d'aide, et notamment et non des moindres, l'aide juridictionnelle !

- demande de l'AME (aide médicale de l'État) et de la CMU (couverture Maladie Universelle).

Toutes ces démarches ont pour objectif d'inscrire le demandeur d'asile dans les cadres administratifs existants, et l'on mesure l'importance du bon suivi des opérations tant l'interdépendance des démarches pour obtenir des droits sociaux est grande. Si ces opérations s'avèrent nécessaires pour entrer dans la configuration particulière des services de l'État français, on ne peut réduire le travail effectué par les membres de FR à un simple enregistrement des personnes dans une économie administrative et policière. Ou plus précisément, cet enregistrement est un moyen et non une fin. En effet, il semble que ces divers modes d'affiliation qui permettent d'inscrire juridiquement le demandeur d'asile sur le territoire français et de l'inscrire dans les catégories formelles des administrations afin de lui assurer le traitement réservé aux populations concernées, sont le vecteur d'une inscription plus globale dans un espace social en tant qu'espace de relations, selon la définition de Georges Condominas¹, au-delà même de la configuration spécifique produite par le cadre juridico-administratif de la demande d'asile. Il s'agit de faire exister le demandeur d'asile sur le territoire français dans le sens où son enregistrement multiple oblige l'administration à le prendre en charge, à le "compter", à reconnaître sa présence en tant que demandeur d'asile.

¹ G. Condominas, *L'espace social. A propos de l'Asie du Sud-Est*, Paris, Flammarion, 1980. Dans cet ouvrage, l'auteur définit l'espace social comme "*l'espace déterminé par l'ensemble des systèmes de relations caractéristiques du groupe considéré*" (p.14). Cette acception dépasse largement l'idée du simple cadre d'un système social ou de la seule inscription au sol d'une organisation sociale pour intégrer les dimensions spatiales et temporelles comme organisatrices des systèmes de relations.

Dans cette perspective, l'aspect financier prend une dimension importante car il devient vecteur de cadrage des personnes comme demandeuses d'asile (puisque l'État leur verse une aide sociale) et de participation des personnes à leur prise en charge (puisque'ils deviennent détenteurs d'un compte bancaire) :

« On leur verse leur Allocation Sociale Globale tous les quatorze jours : toutes les semaines, ça ferait beaucoup de travail en plus, et tous les mois ça ferait beaucoup d'argent. (...) Quand ils arrivent au départ, on leur donne en liquide, nous on a une caisse ici qui nous permet d'avoir un peu de liquidités pour pallier différents frais qu'on peut avoir, que ce soit en animation, achats de tickets, etc. Et donc, assez rapidement, je les emmène à la banque. (...) On leur fait prendre une carte bancaire, c'est un compte limité, ils peuvent retirer ce qu'ils ont mais ils ne peuvent pas faire de découvert. Ils sont obligés d'aller à la banque et la limite, c'est la région Rhône-Alpes. Par contre, c'est vrai que si ils vont à Paris, ils ne pourront pas retirer d'argent.

(...) Après on attend que la carte arrive, et moi quand je reçois le code secret, ça veut dire que la carte les attend à la banque. Et moi, je leur explique au fur et à mesure les étapes, ce qu'il faut faire.(...) Y'en a qui savent pas s'en servir, donc, éventuellement, je vais leur montrer, donc j'essaie de grouper ça pour pas avoir à faire un aller-retour à chaque fois, parce que sinon je perdrais trop de temps." (chargé de la gestion des moyens, Bron).

Dans ce cadrage, le demandeur d'asile est un agent économique, avec des ressources qui lui sont propres, qu'il peut gérer lui-même en partie (puisque son pouvoir est spatialement limité et réduit à ses ressources effectives) : nous n'avons donc pas affaire à de l'assistantat mais à un accompagnement circonscrit dans les démarches. Là aussi, derrière ce mode de fonctionnement, on peut lire les principes d'action de FR et son positionnement en tant que "médiateur" ou de "passeur de seuils", c'est-à-dire sa volonté de donner accès, d'inscrire les demandeurs d'asile dans l'écheveau social.

Nous savons bien que depuis un siècle, avec la nationalisation généralisée de la société, l'identité légitime des individus est celle que leur attribue l'État à travers le contrôle et le comptage qu'il établit de ses nationaux pour leur assurer protection et dans le même temps assurer sa propre protection. Même s'ils ne sont pas, et ne peuvent pas être, assimilés à des citoyens, c'est malgré tout dans ce large cadre que sont inscrits ici les demandeurs d'asile, dans la mesure où ils obtiennent des droits sociaux, c'est-à-dire qu'ils deviennent des ayants-droit : en étant affiliés à un ordre juridique, ils deviennent membres d'un collectif, même si ce dernier est abstrait, puisque le demandeur d'asile est alors « *rattaché à une entité juridico-administrative dont il est un élément interchangeable* »¹. Malgré cette

¹ R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Folio, 1999, (ed. originale, Fayard, 1995), p. 637.

désingularisation des individus, c'est dans ce processus, et grâce à leur inscription dans des procédures administratives de protection sociale, qu'ils obtiennent une assignation et un traitement dans la société d'accueil. Et l'enjeu est bien celui de recréer du lien là où il y avait désaffiliation. Nous faisons ici référence à la notion de "désaffiliation" telle qu'elle a été circonscrite par Robert Castel pour analyser les effets de l'effritement de la société salariale et les modes de protection sociale qui définissent un statut constitutif de l'identité sociale des individus: « *La désaffiliation, telle que je l'entends est, en un premier sens, une rupture (...) par rapport à ces réseaux d'intégration primaire ; un premier décrochage à l'égard des régulations données à partir de l'encastrement dans la famille, le lignage, le système des interdépendances fondées sur l'appartenance communautaire. Il y a risque de désaffiliation lorsque l'ensemble des relations de proximité qu'entretient un individu sur la base de son inscription familiale et sociale, se trouve en défaut pour reproduire son existence et pour assurer sa protection.* »¹

Bien que Robert Castel centre son analyse sur les personnes vulnérabilisées dans le système salarial capitaliste, la notion de désaffiliation, ainsi définie, peut être utile ici pour comprendre le processus dans lequel sont engagés les demandeurs d'asile.

- D'abord, parce qu'elle s'applique à la définition même du demandeur d'asile : un être isolé de son groupe d'origine, de ses appartenances primaires et qui, de ce fait, se retrouve sans protection. C'est bien au titre d'une désaffiliation, en tant qu'elle aboutit à un besoin de protection, que la demande d'asile est exprimée.

- Ensuite, parce que, comme l'écrit Castel, la notion de désaffiliation contient en elle, l'idée d'un parcours, tandis que « *l'exclusion est immobile. Elle désigne un état, ou plutôt des états de privation. Mais le constat des carences ne permet pas de ressaisir les processus qui génèrent ces situations. (...) Parler de désaffiliation, en revanche, ce n'est pas entériner une rupture, mais retracer un parcours. La notion appartient au même champ sémantique que la dissociation, que la disqualification ou que l'invalidation sociale. Désaffilié, dissocié, invalidé, disqualifié, par rapport à quoi ? C'est précisément tout le problème* »².

¹ R. Castel, op.cit., p. 52.

² idem, p. 20.

Dans le cas des demandeurs d'asile, ce rapport de causalité est essentiel puisque la demande devra être justifiée par un parcours marqué par la persécution ou la menace. En ce sens, là encore, la situation de demandeur d'asile est le résultat d'un processus de désaffiliation qu'il faudra reconstituer dans le récit pour l'OFPRA.

- Enfin, parce que le terme de désaffiliation renvoie nécessairement à celui d'affiliation qui devient ici le point de passage entre la terminologie sociologique et la terminologie administrative pour laquelle l'affilié est celui qui lui est relié et qui, de ce fait, a des droits.

Mais, ne nous y trompons pas, la ré-affiliation proposée aux demandeurs d'asile est par définition provisoire et précaire puisqu'elle ne s'applique que dans l'espace-temps de la procédure administrative. Elle correspond d'ailleurs davantage à une assignation administrative (de contrôle et de comptage), qui autorise un traitement spécifique, qu'à une forme d'intégration sociale qui nécessiterait la longue durée et une réelle volonté politique d'accueil. La précarité qualifie la situation du demandeur d'asile, ne serait-ce que parce qu'elle est marquée par l'attente, et c'est pourquoi l'association FR met en oeuvre des formes de prise en charge des personnes qui tentent de lutter contre les effets de ce mode de traitement. En ce sens, parler de désaffiliation-réaffiliation, c'est souligner la position militante de FR pour qui la situation des demandeurs d'asile renvoie avant tout à une définition politique des individus.

Il y a donc, comme nous l'avons souligné, une inscription des demandeurs d'asile dans l'espace social, mais ce que nous montre le travail d'affiliation tel qu'il est construit dans les dossiers, c'est également une volonté d'inscrire le demandeur d'asile sur le territoire national dans la durée. En effet, l'interdépendance des modes d'affiliation est à la fois synchronique et diachronique. Les démarches auprès de la CPAM, par exemple, témoignent de la nécessité d'assurer sur la durée de la procédure, une couverture-maladie aux personnes. Mais, plus encore, on trouve dans deux autres démarches, une dimension projective qui consiste à anticiper l'issue de la demande, sans la préjuger, mais en considérant que la personne ne se réduit pas à "un être de procédure" et son avenir à la seule décision de l'OFPRA. Nous faisons référence ici à la gestion des comptes bancaires et à la procédure auprès des ASSEDIC.

En ce qui concerne la gestion des comptes bancaires effectuée par les chargés de gestion des CADA, nous avons déjà vu que le responsable de cette mission verse deux fois par

mois l'allocation sociale globale aux ayants-droit. Mais, au-delà de cette redistribution, le suivi bancaire des personnes qui est effectué est un moyen de rationaliser la relation à l'argent, c'est-à-dire de l'inscrire dans une durée. A FR, on avait instauré depuis plusieurs années, un système d'épargne qui permettait aux "sortants" de partir avec un peu d'argent pour faire face à leurs besoins :

« (...) D'abord, parce qu'on a un objet militant, que c'est une bonne gestion financière, on pouvait se permettre cette fameuse épargne, c'est-à-dire que c'était sur l'allocation qu'on leur versait, on épargnait par jour, je crois que c'était un franc, ouais si mes souvenirs sont bons, c'est pas grand chose mais la personne qui reste cinq ans, enfin cinq ans, j'exagère, mais deux ans on va dire, avec cinq personnes dans la famille, ben ça fait un peu quelque chose, et cette épargne, mais le terme "épargne" était pas très bon parce que c'était une épargne un peu évolutive. C'est-à-dire que cet argent qui était versé à la sortie pouvait être augmenté en cas de rejet, c'est-à-dire pour la personne dans le cas où elle était déboutée puisqu'elle se trouvait avec une absence totale de moyens pour le futur, et ça on ne peut plus le faire... » (directeur CADA)

Ils ne peuvent plus le faire avec la mise en place depuis le 1er janvier 2001 de l'ASG (Aide Sociale Globale), un nouveau dispositif imposé par la DPM et qui vise à harmoniser les politiques de gestion des différents CADA et notamment vis-à-vis de l'argent reversé aux demandeurs d'asile¹. Cela a entraîné nécessairement un changement dans la gestion des moyens :

« (...) Le truc tout bête, c'est déjà le changement de logiciel, parce que nous on était sur un financement journalier qui était lié en fait à la différence adulte - enfant, c'est-à-dire qu'il y avait un prix de journée par adulte et un prix de journée par enfant, point barre. Ce qui avait tendance, je dirais, enfin les grandes familles s'en sortaient mieux. Le nouveau fonctionnement imposé par la DPM, c'est une allocation journalière qui est dégressive sur la composition familiale, c'est-à-dire que concrètement le célibataire va toucher 45 francs par jour, je ne me souviens plus mais au lieu que ce soit 45 francs par personne donc fois deux, ça va être 40 francs, la famille de cinq, ça va être vingt francs par personne. (...) on s'est rendu compte, on a fait des tableaux comparatifs et en plus, on a dû, enfin l'ensemble des associations a dû batailler avec la DPM pour qu'elle revoie un peu les barèmes initiaux proposés, parce que en comparatif, comme par hasard, elle distribuait moins d'argent aux demandeurs d'asile qu'avant. Je pense qu'il y a bien sûr une prise en compte de la nouvelle structure familiale des arrivants, mais y'a aussi comment financer plus de gens avec moins d'argent, parce que ça chiffre vite, hein, 20 francs au lieu de 45 francs, quand on sait qu'il y a peu de célibataires qui entrent (en centre) ». (idem)

¹ Selon les membres de FR, ce dispositif fondé sur une dégressivité de l'allocation suivant la composition familiale entraîne une baisse globale des budgets alimentaires (cf. Rapport d'activité 2001, p.33).

Pour les membres de FR, ce changement remet en question la logique d'action : auparavant, il s'agissait pour eux d'assurer les personnes d'un budget à leur sortie de centre, que ce soit parce qu'elles avaient obtenu le statut ou parce qu'elles avaient été déboutées. La nouvelle directive va donc à l'encontre de cette vision projective pour recentrer la gestion de l'accueil exclusivement sur le temps de la procédure, réduisant les personnes à leur seul état de requérant, au sens juridique.

L'autre exemple qui nous informe de la volonté de FR de donner aux personnes une inscription sociale dans la durée est la démarche engagée pour le demandeur d'asile auprès des ASSEDIC. Là aussi, nous pouvons dire qu'il s'agit d'une démarche projective qui consiste à anticiper la réponse de l'OFPRA, sans pour autant la préjuger. Dans le cas où le demandeur d'asile obtient le statut de réfugié, il a alors droit à l'Allocation d'Insertion pour peu qu'il ait été inscrit aux ASSEDIC dans l'année de son arrivée en France :

« (...) Il faut qu'ils soient inscrits, au moins, maximum un an après leur arrivée sur le territoire français, pour qu'ils puissent toucher l'allocation d'insertion à la sortie. S'ils arrivent directement ici et relativement vite au CADA, certains n'ont pas eu le temps de s'inscrire et de toucher les allocations d'insertion. Mais c'est un droit qu'ils peuvent avoir en ressortant (...), donc d'une façon générale, de toutes façons, il est important de les inscrire toujours. Donc moi, je garde à jour les inscriptions ASSEDIC, tous les mois, j'en emmène, soit les nouveaux arrivants, soit ceux qui sont inscrits depuis plus d'un an. Il faut attendre leur radiation pour pouvoir les réinscrire, je ne peux pas les réinscrire avant un an. » (Chargé des moyens de Bron).

FR se place ainsi dans la logique de l'administration française, et dans celle du cadre juridique lui-même, puisque l'obtention du statut de réfugié a un caractère déclaratif (ou reconnaissant). Dans cette mesure, à l'association on part du principe que le demandeur d'asile doit être considéré comme un réfugié statutaire potentiel et doit donc être traité comme tel dès le dépôt de sa demande d'asile. Il y a là un travail d'indistinction qui consiste à faire disparaître la catégorie de demandeur d'asile au profit d'une définition élargie de celle de Réfugié. Cette perspective inscrit la personne dans une temporalité qui se situe au-delà de la procédure juridique parce que la problématique de la protection est hautement politique et ne peut se réduire au cadre juridique de cette procédure, même si le cadrage des demandeurs comme "requérants" est une dimension essentielle dans la question de la protection des personnes (cet aspect est développé plus loin : « le demandeur d'asile comme sujet menacé »).

2.1.3.3. Le demandeur d'asile comme « requérant »

2.1.3.3.1. Une relation spécifique : demandeur d'asile / État d'accueil

Être requérant, c'est par définition faire une demande au nom du droit. Le cadre juridique est donc premier, il institue la demande comme démarche légitime. Mais, comme nous l'avons déjà souligné, nous n'avons pas affaire ici à un droit subjectif mais au droit souverain de l'État, et le demandeur d'asile n'est pas pris directement dans la tension qui organise les relations des nationaux avec leur État d'appartenance : la tension entre droits et obligations. Dans la configuration de l'asile en effet, il n'y a pas de relation contractualisée entre les demandeurs et l'État sollicité : les individus n'ont que le droit de demander protection à un État étranger, qui peut ne pas l'accorder dans la mesure où il n'a d'obligation de protection qu'envers ses ressortissants. Il s'agit alors pour les demandeurs d'interpeller un État en tant qu'il leur offre la possibilité de cette interpellation sans pour autant les assurer de l'issue de cette demande. Mais, dire que la possibilité d'interpellation existe ne signifie pas pour autant l'accès direct à ce "dialogue". C'est ce que souligne Gérard Noiriel en mettant au jour les enjeux de la Convention de Genève :

« Les réfugiés n'étant protégés par aucun État, ils ne peuvent être "représentés" au sein de ces organismes (SDN, ONU, HCR). C'est indirectement, grâce aux fonctionnaires rémunérés par ces institutions internationales et aussi grâce au rôle joué par les associations de défense des 'droits de l'homme' (les Organisations non gouvernementales), que leurs intérêts ont été progressivement pris en compte. Mais des organismes comme la SDN, et aujourd'hui l'ONU, ne constituent nullement un État mondial. Autrement dit, ils ne disposent pas du pouvoir de commandement qui définit la souveraineté. Ils n'ont donc pas la possibilité d'imposer leurs vues aux États nationaux. Ce sont les Représentants des peuples souverains qui détiennent le sort des réfugiés. Or, ceux-ci ne sont guère enclins à accepter des dispositions juridiques mettant en cause leur souveraineté. »¹

L'enjeu est donc de rendre possible ce dialogue qui n'a rien d'obligatoire. Nous sommes là dans la problématique centrale de ce travail : l'accessibilité du droit. Rendre effectif l'accès au droit est bien entendu l'objectif de l'association qui fait l'objet de cette étude.

¹ G. Noiriel, *État, nation, immigration. Vers une histoire du pouvoir*, Paris, Belin, 2001, pp. 278-279.

2.1.3.3.2. Une condition problématique : identification des personnes et authentification des persécutions

Dans la mesure où, depuis 1948, le statut de réfugié n'est plus attribué à des groupes particuliers¹, mais à des individus, cette attribution est avant tout subordonnée à une logique d'identification administrative des personnes, destinée à s'assurer que le demandeur d'asile "craint avec raison" les persécutions qu'il prétend subir. Or, comme le souligne G. Noiriel, les critères de définition de la catégorie juridique de "réfugié" sont extrêmement abstraits et généraux : *« La signification de 'persécution', pas plus que le sens de 'menace', ne sont explicités dans le texte (de la Convention de Genève). Mais (...), pour qu'une catégorie devienne une réalité sociale, il faut qu'existe une relation de nécessité entre le processus de catégorisation et le processus d'identification individuelle. L'exemple des réfugiés montre que, plus la catégorie est abstraite et universelle, plus les procédures administratives prennent de l'importance, car ce sont elles qui donnent leur contenu social à la catégorie. »*²

Le travail d'authentification de l'identité des personnes prend ainsi une dimension centrale alors qu'il est, par essence, le plus difficile à mener. Là encore, G. Noiriel explique quel est le cercle vicieux dans lequel est enfermée la question de l'asile :

« Protéger les réfugiés, c'est d'abord leur attribuer l'identité civile que leur État ne garantit plus. Mais pour pouvoir 'authentifier' l'identité d'une personne et certifier qu'elle appartient bien à la catégorie des réfugiés que définit le droit international, l'administration doit elle-même exiger du demandeur d'asile qu'il produise des éléments de preuves à l'appui de sa demande. En considérant que seuls les individus victimes de persécutions perpétrées par leur État d'origine méritaient le statut de réfugié, l'OFPRA a rendu pratiquement impossible la production de la preuve de la persécution. (...) Le demandeur d'asile ne pourrait apporter la preuve incontestable qu'il est un réfugié 'authentique' que si son État d'origine certifiait par écrit sa persécution. Mais agir ainsi

¹ Rappelons ici que pendant l'entre-deux-guerres, le statut de réfugié était accordé davantage à des groupes qu'à des individus. Mais l'État d'accueil donnait des étiquettes et imposait des origines nationales ou ethniques à des groupes de façon arbitraire, c'est pourquoi l'OIR (Organisation Internationale des Réfugiés) décide, en 1948, de ne plus accorder de statut de réfugiés à des groupes mais à des individus. La Convention de Genève reprendra à son compte cette disposition.

² idem, p. 283.

*serait une façon, pour cet État, de 'protéger' son ressortissant. De ce fait, celui-ci ne pourrait plus être considéré comme un 'authentique' réfugié. »*¹

Ce que souligne ici Noiriél de manière volontairement provocante, c'est la spécificité de la catégorie du réfugié qui ne peut se définir que par défaut puisque les personnes concernées ne peuvent pas produire de "documents officiels", c'est-à-dire des attestations qui prouveraient qu'elles sont bien des sujets de droit. L'aide apportée par les associatifs consiste alors à pallier ces insuffisances de "preuves" par un travail de recherche de documents, d'arguments, de recoupements d'informations, qui permettront de faire entrer des individus dans le cadre défini par les autorités comme celui permettant de mettre en oeuvre la Convention de Genève. Ainsi, on trouve dans les dossiers, les traces des recherches d'informations sur la situation géopolitique du pays d'origine du demandeur d'asile, qui permettront de soutenir la thèse de la persécution pour raison politique ou ethnique. Ce fut le cas, par exemple, du dossier d'une femme angolaise dans lequel on trouve des demandes d'informations sur la situation en Angola auprès d'un organisme suisse s'occupant des réfugiés et auprès du HCR.

Le défaut de documents officiels est également vécu par les demandeurs d'asile comme un manque à combler, tant il est vrai que la logique administrative telle que nous l'a décrit Noiriél, c'est-à-dire fondée sur l'identification individuelle, apparaît comme toute-puissante. Aussi, les demandeurs d'asile ont parfois la tentation de présenter de faux documents plutôt que de ne rien présenter du tout. Le travail des membres de FR consiste alors à les mettre en garde contre cette pratique qui ne peut que les desservir :

« (...) J'aimerais pas faire le boulot des officiers de protection, parce que je pense que c'est un boulot qui est loin d'être facile et que c'est une lourde responsabilité. De ce côté-là, je trouve que le nôtre est plus simple, d'aider les gens à construire leur dossier plutôt que de donner la décision. (...) Normalement, le déclaratif, le récit devrait suffir. Je veux dire, on n'est pas obligé nécessairement de prouver formellement ce qu'on avance, (...) de toutes façons on sait qu'ils n'apporteront pas de preuves de ce qu'ils peuvent avancer, dans le sens où la cohérence de ce qu'ils racontent doit emporter la conviction.

(...) Ce qui n'est pas toujours simple, c'est d'arriver à faire comprendre aux gens, ce qu'on leur demande c'est des documents originaux, et pas des faux quoi, et c'est vrai que certaines personnes qui se sont dit : "il faut absolument que j'apporte des documents", ils se sont fait fabriquer des faux flagrants qui ont mis en l'air leur dossier. C'est le risque qu'ils prennent. (...) Moi, je les mets en garde, alors après ils sont libres de leur choix, je leur dit : "vous savez, si moi j'ai l'impression que c'est un faux, bon ben les gens de

¹ idem, p. 285.

l'OFPPRA.... Voilà, on peut que les mettre en garde et après c'est à eux de décider. »
(directeur de CADA)

L'enjeu de l'aide associative aux demandeurs d'asile est donc de parvenir à tenir ensemble, sur la durée de la procédure administrative, un travail de catégorisation des individus comme réfugiés potentiels et un travail d'identification individuelle des personnes.

Nous trouvons, dans les dossiers que nous avons consultés, les traces de ce travail : au premier chef, celui effectué autour du récit personnel puisqu'il s'agit de l'élément qui permet de tenir ensemble les deux dimensions précitées et à partir duquel les membres de l'OFPPRA ou de la CCR statueront en évaluant sa vraisemblance. Les permanents de FR, conscients que c'est à l'intérieur de cette tension que se construisent les conditions de la protection des personnes, c'est-à-dire les chances d'obtenir le statut de réfugié, accordent une importance particulière à la constitution du récit afin qu'il réponde aux critères de la Convention de Genève¹. C'est le travail de conformisation qui retient notre attention ici. Les persécutions ou craintes de persécution que déclare avoir subies le demandeur d'asile doivent être étayées, si ce n'est de preuves, du moins d'éléments permettant de constituer "un faisceau de présomptions" qui autorisera par la suite les membres de l'OFPPRA ou de la CRR à évaluer le dossier et à statuer selon leur intime conviction. La grande majorité du travail associatif se situe en amont de cette décision, et il repose, comme nous l'avons déjà souligné, sur une logique de l'agrégation. Il s'agit en effet de donner du sens à l'ensemble des éléments constituant le dossier, de les faire dialoguer pour justifier de la requête. En ce sens, le récit ne se suffit pas à lui-même, sa "vraisemblance" est subordonnée à l'ensemble des pièces justificatives qui l'accompagneront et qui rendront possibles les recoupements nécessaires à son évaluation par l'OFPPRA.

On joint ainsi au récit un ensemble de pièces justificatives : d'abord des documents officiels, lorsqu'ils existent, qui attestent de l'identité du requérant (actes de naissance ou de mariage, passeports, cartes d'identité, diplômes, actes de propriété...). Mais être identifié ne suffit pas à être reconnu comme persécuté. Sont présents également, lorsque

¹ Cet aspect sera développé dans la partie suivante car l'élaboration du récit, qui est au centre du travail d'aide, correspond à ce que nous avons nommé, à la suite de Dodier, l'opération de singularisation des personnes. Nous analysons ici les opérations de désingularisation qui permettent de cadrer les demandeurs d'asile en tant que catégorie juridico-administrative. Si, dans les faits, ces deux modes de cadrage se superposent, il nous faut les distinguer dans un premier temps, pour mieux les relier par la suite.

c'est possible, des documents officiels qui soutiennent le récit de la persécution. On trouve ainsi des procès-verbaux d'arrestation ou des convocations à la police ou la milice, des ordres de libération, des certificats médico-légaux attestant de sévices subis et des séquelles. La présence de ce type de documents dans les dossiers dépend bien évidemment d'abord des conditions dans lesquelles les personnes ont fui leur pays : certaines possédaient des papiers d'identité, des documents officiels qu'elles ont pu emmener avec elles, d'autres ont fui sans aucun papier, que ce soit pour des raisons d'urgence absolue ou parce que les autorités leur avaient confisqué leurs documents d'identité. Le suivi associatif consiste alors aussi à tenter d'obtenir des documents soit de la part des autorités du pays d'origine, lorsqu'un tel dialogue direct est possible, soit par l'intermédiaire de personnes restées au pays et qui peuvent envoyer des documents ou faire des lettres de soutien. On le voit, il ne s'agit pas seulement d'un travail d'enregistrement du récit, mais plus largement d'un travail d'enquête, dans un sens que l'on peut rapprocher de celui de l'enquête de police. Le but est bien d'authentifier dans le même temps, et dans la mesure du possible, l'identité de la personne et la déclaration de persécution, afin d'établir, comme nous l'avons déjà dit, un faisceau de présomptions. Dans ce processus, le suivi médical des demandeurs d'asile mis en place à FR, s'il contribue à l'inscription juridique de la personne dans des cadres administratifs, permet également de mettre en évidence les traces et les effets de la persécution. Les traces, au sens premier du terme, c'est-à-dire les preuves physiques des violences subies, sont relevées et attestées par l'établissement d'un certificat médico-légal dans lequel on peut lire, par exemple : "les cicatrices prouvent les sévices subis" ou "ces constatations confirment le récit de Mme C." ; et les effets sont également relevés : " un état actuel de détresse psychologique qui nécessite un suivi psychologique" ou "aujourd'hui, elle a des problèmes gynécologiques du fait des viols et des problèmes psychologiques (elle est suivie par un psychologue)".

D'autres documents jouent un rôle complémentaire mais non négligeable : des articles de journaux ou des extraits de rapports sur la situation géopolitique du pays d'origine du requérant, comme nous l'avons déjà souligné, et surtout les traces d'un ensemble d'échanges épistolaires avec le HCR pour trouver des informations, avec l'OFPRA pour attester de la présence en CADA du requérant et de sa famille s'il y a lieu, avec des

traducteurs quand il y a besoin de traductions officielles de documents, avec des avocats dans le cas des recours devant la CRR.

Ces courriers témoignent de la manière dont le demandeur d'asile est maintenu dans la procédure à toutes les étapes de son déroulement : de la production de son récit avec un permanent de FR à la décision finale, qu'elle émane de l'OFPPRA ou de la CRR.

2.1.3.3. Une action rationalisée : l'investissement de la CRR

Ce dont nous informent également ces documents, et plus largement la manière dont sont constitués les dossiers, c'est de l'utilisation circonstanciée des informations. À FR, en effet, il existe une "tactique", selon les termes des membres eux-mêmes, qui consiste à tenir compte de la réalité de la procédure et des leçons qu'ils ont pu en tirer. Le constat de l'allongement de cette procédure et le faible taux d'obtention du statut de réfugié devant l'OFPPRA ont amené les permanents à investir davantage le dossier destiné à la CRR que celui destiné à l'OFPPRA. Il s'agit "de garder des munitions pour la CRR" nous dira un responsable :

« C'est vrai que sur un plan entre guillemets tactique, on ne blinde pas les dossiers à l'OFPPRA, parce que l'OFPPRA, même avec un dossier qui nous paraît excellent, où la personne va apporter tous les documents, il a encore des chances, bon puis ça se voit dans les statistiques, il a encore des chances d'être rejeté, et on se retrouve avec aucun élément nouveau à apporter à la CRR. Donc, c'est vrai, que par exemple sur les attestations, témoignages, les documents, on s'en soucie beaucoup plus le jour de la Commission des Recours." (directeur de CADA)

Les chiffres donnent raison à cette argumentation, puisqu'en ce qui concerne les dossiers pris en charge par FR depuis 1997, on note que l'OFPPRA a rejeté 63% des demandes de statut alors que la CRR n'a rejeté que 43% environ des recours ¹.

¹ Les chiffres cités ici sont le résultat d'une analyse effectuée dans le cadre de notre travail de recherche sur l'ensemble des dossiers pris en charge par FR depuis 1997 et sur lesquels OFPPRA et CRR ont statué, soit 202 dossiers. Les chiffres précis sont les suivants :

- obtention du statut devant l'OFPPRA : 46 personnes soit 22,77% des demandes
- rejet du statut par l'OFPPRA : 127 personnes soit 62,87% des demandes
- obtention du statut devant le CRR : 54 personnes soit 45% des requérants
- rejet du statut par la CRR : 52 personnes soit 43,33% des requérants

Il y a donc un investissement important face à la CRR qui se justifie par la 'sévérité' des décisions de l'OFPRA qui amène les membres de l'association à anticiper en quelque sorte la décision de rejet et préparer le recours :

« (...) Les recours sont quand même axés sur les motifs de rejet [de l'OFPRA], alors, ça dépend des rejets, qui peuvent être assez précis sur des points du parcours du demandeur d'asile. (...) C'est vrai qu'il y a une grosse différence [entre le dossier OFPRA et le dossier CRR] mais parce qu'on a intégré le fait que dans l'ensemble, l'OFPRA, quel que soit son État [du demandeur d'asile], quelle que soit son histoire, quels que soient les documents qui arrivent, j'veux dire, c'est avant tout une machine à rejet. » (idem).

Certains demandeurs d'asile prennent eux aussi conscience de l'importance du recours après un rejet de la part de l'OFPRA qu'ils n'attendaient pas. Ils se mobilisent alors davantage pour la procédure CRR :

« (...) Les gens eux-mêmes se bougent peut-être plus parce qu'ils ont conscience... Vous savez, quand ils arrivent, pour eux de toutes façons, ils vont être jugés, ils vont avoir un statut, etc. Donc ils se soucient moins, enfin ils sont persuadés d'avoir un statut. Quand ils voient le rejet de l'OFPRA, ils en sont moins persuadés. Et puis c'est vrai qu'ils ont tout à fait conscience qu'ils ont une deuxième chance [CRR] mais qu'ils n'en auront pas trois. Donc, c'est vrai que les gens se procurent des documents. » (idem)

Cette "stratégie" est fortement lisible dans les dossiers que nous avons étudiés : on remarque effectivement un travail de recueil d'informations plus important pour justifier le recours et donner des arguments aux avocats. La reprise du récit, notamment, est marquée par une plus grande précision des données (dates, lieux, causalités, circonstances). La recherche de documents pouvant étayer le récit est également plus intense puisque nous avons pu constater dans certains cas que, si le dossier de demande de statut ne comportait aucun document officiel, le dossier de recours en débordait. Tout se passe effectivement comme si, dans ces cas précis, on postulait le rejet de l'OFPRA pour organiser le montage du dossier pour la CRR. Reste à savoir comment peut s'évaluer *a priori* la décision de l'OFPRA. Bien sûr, la connaissance de la procédure et le savoir-faire acquis par l'expérience suffisent en grande partie à orienter les membres de FR dans leur conviction :

« (...) Quand les gens sont hors cadre, je leur dis : "a priori, avec ça vous n'aurez pas le statut", dès le début. Ça sert à rien de leur mentir. Alors des fois, ça peut provoquer des quiproquos parce que y'a des gens qui me disent : "mais vous connaissiez la réponse de l'OFPRA puisque vous m'avez dit que je n'aurai pas le statut et j'ai pas le statut". Et donc,

ils sont persuadés qu'on a des liens avec l'OFPPRA, bon là encore notre position n'est pas très simple à comprendre pour les gens. (...) Mais bon, on a plus envie de se battre pour une personne quand on est convaincu que cette personne a vraiment besoin et a le droit d'avoir le statut de réfugié que quand on est convaincu que c'est un faux, enfin que c'est une fausse demande. (...) Enfin on aide, de toutes façons, même la personne pour qui pensera que les dossiers semblent pas très bons ou que la personne ne semble pas sincère, on l'aidera. » (directeur CADA)

L'aide est au centre de la raison sociale de l'association et de l'action de ses membres. Une aide sans préjugés, mais non sans conditions puisque nous avons vu qu'elle est largement dépendante de la question de l'hébergement et qu'elle repose sur une contractualisation de la relation entre les demandeurs d'asile et les permanents. Aider "même si les dossiers ne semblent pas très bons ou que la personne ne semble pas sincère", c'est veiller à l'accès à la procédure et à l'effectivité du droit. Pour reprendre la formule déjà utilisée, c'est assumer son rôle militant et de « passeur du seuil de l'hospitalité », même s'il ne s'agit que d'une étape dans une politique de l'hospitalité jugée inadéquate. Car ici s'exerce l'activité de jugement de FR : nous avons souligné qu'elle ne peut exister en tant que telle dans l'évaluation des dossiers des demandeurs d'asile puisqu'il ne revient qu'à l'OFPPRA ou à la CRR de statuer sur une demande ; mais le jugement de la politique nationale d'accueil des demandeurs d'asile est au fondement de la création et de l'activité militante de FR. Il ne s'agit pas d'une critique systématique de cette politique (même si la critique existe aussi), mais d'une veille et d'une vigilance permanentes au respect du droit. Pour cela, la part de l'investissement de l'association dans le champ juridique reste à interroger.

2.1.3.3.4. Un territoire de traitement difficile à maîtriser : le domaine de l'action juridique

L'étude des dossiers ouverts et gérés par Forum réfugiés (1997 à 2000 et une moyenne de 60 dossiers par an) permet de faire état du faible nombre d'octroi de l'aide juridictionnelle accordée aux demandeurs d'asile¹. Toutefois, l'exigence d'une entrée non régulière sur le territoire français de la plupart des demandeurs pris en charge par FR laissait envisager un

¹ L'aide juridictionnelle a été accordée dans une trentaine de cas.

tel résultat ¹. L'étude réalisée permet de constater que le rejet, ou la non demande, d'aide juridictionnelle, n'empêche pas le recours aux services d'un avocat qui va assister le demandeur d'asile devant la Commission des Recours des Réfugiés.

Il paraît toutefois difficile d'établir un lien réel entre le bénéfice de l'aide juridictionnelle et l'engagement de procédures contentieuses. La Commission de réforme sur l'aide juridique a rappelé qu'il n'existait pas d'étude systématique en la matière. Il est donc difficile d'évaluer à la fois les phénomènes de renonciation au recours et la propension à faire du contentieux, selon que l'aide juridictionnelle est attribuée ou refusée au demandeur². Le nombre de recours introduits devant la Commission³ atteste bien qu'indépendamment de l'attribution de l'aide juridictionnelle, les demandeurs d'asile font usage des voies de recours qui leur donnent une chance supplémentaire d'accéder au statut de réfugié.

Dans un certain nombre de situations, FR s'est engagé financièrement dans le cadre d'une défense contentieuse, notamment pour les personnes accueillies et hébergées en centre. La marge de manœuvre apparaît cependant limitée pour FR dans la mesure où l'association n'est plus autorisée à utiliser dans ce but les fonds attribués aux CADA par la Direction de la Population et des Migrations (DPM). FR n'a donc plus la possibilité de financer directement les services d'un avocat, en imputant le prix de cette rémunération sur le budget alloué aux CADA. L'obstacle n'est cependant pas apparu insurmontable pour l'association. Une allocation est attribuée au demandeur sur le budget Aide Sociale, et c'est sur cette allocation que le demandeur d'asile peut envisager de rémunérer les services d'un avocat. Dès lors, cette question relève d'une négociation directe entre l'avocat sollicité et le demandeur d'asile. L'action de FR se limite, dans ce cadre-là, comme nous l'a expliqué le directeur de FR, à orienter les demandeurs d'asile vers les auxiliaires de justice susceptibles de les aider dans la phase judiciaire de la procédure d'accès au statut de réfugié.

¹ De ce fait, la Commission de réforme de l'accès au droit et à la justice a été amenée à proposer la suppression de la condition de régularité du séjour pour les étrangers, proposition retenue, puisqu'un nouveau projet de loi relatif à l'accès au droit et à la justice, déposé le 20 février 2002 au Parlement, retient le principe selon lequel « toute personne physique, majeure ou mineure, sans condition de nationalité ou de régularité de séjour sur le 'Territoire', pourra obtenir l'aide juridictionnelle ». Le projet précité maintient toutefois l'exigence d'un contrôle du fondement de l'action, compte tenu du caractère spécifique de la procédure suivie devant la Commission des Recours des Réfugiés.

² *Op. cit.* 91.

³ *Infra*

« À Forum, nous avons quelques moyens pour faire de la défense contentieuse, plus spécialement de ceux qui sont en recours et pris en charge par l'Aide Sociale de l'État, dans les centres. Là, on a une relation directe entre financement et service rendu à la personne, bien que ça a évolué dans le temps puisqu'au fond, dans les nouvelles normes d'allocations qui sont données aux personnes en CADA, on ne prévoit pas le financement du recours à un avocat (...). Le budget CADA, en principe, ne nous autorise plus, depuis la circulaire de la DPM de janvier 2001 (...), nous avons décidé de transférer le budget dans un budget aide sociale et nous continuerons à le faire et nous avons clairement dit à la DPM que nous ne considérerons pas que c'est acceptable de supprimer un droit de ce type-là, au moins pour les populations en centre. C'est une aide qui est donnée à la personne qui règle elle-même son avocat... »

S'agissant du montant de la rémunération des avocats sollicités, FR a pu aussi regretter que la prise en compte des intérêts des demandeurs d'asile s'inscrive dans une logique de confrontation entre l'offre et la demande, le critère économique étant celui qui amènerait l'avocat à traiter en priorité tel ou tel dossier. Dans le même sens, on a parfois émis l'idée que l'investissement dans l'accès au droit n'était pas très valorisant pour les avocats, renforçant l'idée que « le déclassement professionnel est proportionnel à la faiblesse des enjeux juridiques et des enjeux de la clientèle »¹.

La demande sociale de droit, telle qu'elle apparaît dans la revendication du statut de réfugié, met en évidence la difficulté à délimiter un territoire de traitement². Dans le cas des demandeurs d'asile, il faut se demander si la participation successive des acteurs sociaux, les associatifs dans un premier temps, les auxiliaires de justice dans un deuxième temps, n'atteste pas de la difficulté à tenir ensemble les différentes composantes de la demande sociale. Répondre à la demande concrète de justice implique que celle-ci puisse être identifiée. La demande de droit n'est pas qu'une demande de justice. La première se définit comme l'expression du besoin social de droit ; en ce sens, les demandeurs d'asile ont tout intérêt à être informés de leurs droits et obligations, pour gérer au mieux leur vie quotidienne, en attendant que les organes compétents statuent sur leur demande d'asile.

¹ P. Bourdieu, « La force du droit. Éléments pour une sociologie du champ juridique » *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°64, 1986, cité par J. Faget in « L'accès au droit, logiques de marché et enjeux sociaux » in *Droit et Société* n° 30/31, 1995, p. 373.

² J. Faget, "L'accès au droit : logiques de marché et enjeux sociaux", in *Droit et Société*, n°30/31, 1995, p. 375. L'expression est utilisée par l'auteur pour expliquer que la demande de droit peut relever d'une prise en charge plurielle, sociale et juridique. Il ajoute que, dans un contexte stratégique, où l'accès au droit relève aussi des logiques de marché, il est nécessaire de préciser ce qui mobilise les compétences des travailleurs sociaux et celles des professionnels du droit.

Le droit n'étant pas que le contentieux, le problème de l'accès au droit ne renvoie donc pas uniquement aux problèmes de l'accès aux tribunaux et aux recours possibles ; il n'est donc pas uniquement affaire de spécialistes, du moins lorsque la norme juridique activée ne renvoie pas à la compétence exclusive des professionnels du droit. Il a déjà été rappelé en ce domaine que FR contribuait largement à remplir cet objectif à l'égard des demandeurs d'asile pris en charge en CADA ; les opérations de catégorisation consistant à affilier la personne auprès des services de l'État, afin qu'elle devienne un ayant-droit, en sont une illustration.

Quant à la demande de justice, bien que reliée à la demande de droit, elle s'en distingue en ce sens qu'elle exprime la nécessité de trouver une réponse adaptée à la dispute, au conflit, à la revendication¹, demande qui doit être transmise aux organes compétents, dans le délai imparti par la norme légale. On a pu écrire, et à juste titre, que le problème de l'accès à la justice dans un État-providence est aussi celui de l'accès à un mécanisme social et administratif souvent très complexe².

Sans revenir sur l'aide administrative et juridique apportée aux demandeurs d'asile hors centre (même si cette activité prend de plus en plus d'ampleur puisque le dernier rapport d'activité de FR fait état de 956 entretiens menés et de 156 dossiers ouverts en 2001), on peut dire que FR n'a pas vraiment fait jusqu'à présent de l'investissement dans le champ juridique une priorité de son activité. Le pôle réglementation de FR³ permet seulement à ses membres de se tenir informés sur l'évolution du droit en matière d'asile, d'échanger leurs points de vue, et d'aborder, ensuite, des questions individuelles. Il renforce aussi la politique de médiatisation et de sensibilisation de l'opinion publique en matière d'asile. Mais, dès lors qu'il s'agit pour FR de fournir des conseils juridiques dans le cadre de permanences juridiques⁴ aux demandeurs d'asile qui ne sont pas hébergés en centre ou de définir une "stratégie juridique" pour ceux qui le sont, la question se pose différemment. Il

¹ D. Peyrat, « Accès au droit et à la justice et droit à la sécurité » *Revue trimestrielle des affaires sociales*, 2001, n°3, p118.

² A. Tunc, « En quête de justice » in *Accès à la Justice et État-Providence*, Economica, 1984, p. 323.

³ *Infra*

⁴ Le site de Perrache, situé à Lyon, est un espace dans lequel sont accueillis les primo-arrivants et qui a, entre autres fonctions, celle d'assurer des permanences juridiques. Jusqu'en février 2000, un salarié de FR était en mesure de fournir des conseils juridiques, administratifs et sociaux aux demandeurs d'asile, à raison de deux demi-journées par semaine. Depuis le 1er février 2000, l'attribution de fonds européens a permis de renforcer le conseil juridique et d'ouvrir des permanences tous les après-midi. Voir M. Piquion, « La spécificité du travail d'accompagnement juridique des demandeurs d'asile "hors centre" », rapport de stage, DESS Humanitaire et Solidarité, Université Lumière 2, septembre 2001.

s'agit plutôt de lutter contre ce qui pourrait s'apparenter à une véritable "exclusion juridique", et ce alors que, on le sait bien, la disponibilité des professionnels du droit n'est pas toujours établie dans ce type de contentieux.

Dans la phase initiale de la procédure, c'est-à-dire devant l'OFPRA, il faut pourtant constater que l'absence des avocats est flagrante. Non seulement devant l'OFPRA qui, comme cela a déjà été indiqué, ne fait pas partie de ces institutions devant laquelle un requérant peut bénéficier de l'assistance gratuite d'un avocat, mais la collaboration des avocats n'est pas activée, ni même, semble-t-il, recherchée.

Pourtant, dès sa création, FR a souhaité développer une culture partenariale avec différentes institutions qui concourent au même objet politique, la défense de l'asile. Ce partenariat ne semble pas avoir trouvé d'interlocuteur du côté des professionnels du droit.

Même si on peut, avec d'autres, soutenir l'idée que les droits peuvent être effectifs sans la saisine d'un juge, l'idée d'une intervention possible de l'avocat dans la phase initiale de la procédure n'est pas dénuée d'intérêt. Le rôle de l'avocat apparaît, en effet, essentiel. Le droit est non seulement un ensemble de règles, mais c'est aussi un savoir dont la technicité constitue une barrière à l'entrée, barrière dont le vocabulaire n'est qu'un des aspects les plus souvent relevés¹. L'avocat a pour tâche de décoder la règle de droit, il est aussi bien sûr ensuite, le cas échéant, le porte-parole de celui qui revendique l'effectivité de ses droits devant un juge, en l'occurrence devant la CRR².

La collaboration avec les auxiliaires de justice n'est, en fait, limitée qu'au strict nécessaire : ce n'est que lors du dépôt d'un recours devant la CRR que se met véritablement en place une complémentarité dans la défense des intérêts juridiques du demandeur d'asile. Il semble en effet que l'investissement juridique augmente avec la fin de la procédure. Ceci répond bien entendu à la nécessité d'une forme d'action spécifique au recours en justice, mais c'est aussi la réalité procédurale des situations vécues³ qui conduit, en effet, FR à investir davantage le dossier destiné à la CRR. Sa stratégie prend alors appui sur le savoir-faire et la connaissance des procédures et des résultats obtenus par FR dans des situations plus ou moins semblables.

¹ G. Cornu, *Linguistique juridique*, coll. Domat, Droit privé, Montchrétien, 1990, p. 27 et s.

² En ce sens, la décision du Conseil Constitutionnel du 9 avril 1996 qui fonde constitutionnellement le droit de former un recours contre une décision devant un juge.

³ Allongement des procédures et faible taux d'obtention du statut de réfugié devant l'OFPRA. V. supra.

Le fait pour FR de prendre très au sérieux l'action en justice le conduit aussi à rechercher le savoir-faire d'autres associatifs. Ainsi, lorsque la CRR rejette la demande de recours et que FR considère la décision comme susceptible de donner lieu au dépôt d'un pourvoi devant le Conseil d'Etat, le réseau Tibérius Claudius est appelé en renfort :

« Ce réseau déclaré association de la loi 1901 sous le nom de Tibérius Claudius a été créé en 1996 avec pour objectif de constituer un fonds de financement pour pouvoir rémunérer les avocats appelés en cas de défense des étrangers. Chaque membre souscripteur cotise pour un montant qu'il définit lui-même et qui est prélevé automatiquement pour le compte du réseau. Ce réseau compte actuellement 300 adhérents et, depuis sa création, une quarantaine d'affaires ont été traitées devant le tribunal, dont certaines sont encore en cours (affaires qui concernent le plus souvent des problèmes dit d'éloignement du territoire et des recours de déboutés du droit d'asile). A l'origine de ce réseau se trouvent des 'personnalités du militantisme lyonnais, avec des parcours et des expériences d'engagement extrêmement forts. »¹

Ce qu'il faut souligner ici, c'est le fait que ce réseau original, fondé sur la maîtrise économique des ressources juridiques, même s'il peut apparaître comme extérieur à FR, ne peut être considéré comme une instance qui lui est totalement étrangère. En effet, est souligné dans cette citation le fait que la création du réseau est due à la mobilisation de "personnalités du militantisme lyonnais", et l'on retrouve dans la liste des membres fondateurs de Tibérius Claudius une partie de ceux qui ont participé à la création du CRARDDA... D'ailleurs, la structuration du réseau sous forme d'adhésions individuelles permettant de financer des avocats pour des actions en justice rappelle celle qui a prévalu à la création du CRARDDA en tant que comité d'associations, c'est-à-dire que l'on retrouve cette même volonté, non pas de professionnalisation des associatifs, mais de mobilisation et de regroupement de diverses compétences professionnelles spécialisées.

Ainsi, plusieurs décisions de rejet de la CRR ont été soumises à des avocats du réseau Tibérius Claudius pour un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État. Mais,

¹ L'objet de ce travail de recherche ne nous permet pas de développer une analyse du réseau *Tibérius Claudius*. Pour une meilleure compréhension de la nature de ce réseau, nous renvoyons aux deux articles que Spyros Franguiadakis a consacrés à ce sujet :

- en coll. avec M. Péroni, « Tibérius Claudius ou entretenir le mirage de l'individu collectif » in *Ce qui nous relie*, sous la dir. de A. Micoud et M. Péroni, éd. de l'Aube, 2000, pp. 333-369.

- « Le réseau 'Tibérius Claudius' à Lyon : l'obligé de l'étranger et le militantisme désincarné » in *L'engagement au pluriel*, sous la dir. de J. Ion, éd. Presses de l'Université de Saint-Etienne, 2001, pp.47-66.

aujourd'hui, il semble bien que l'on fasse à FR un bilan plutôt négatif de l'action de Tibérius Claudius, du moins quant à sa capacité à impulser un réel mouvement de mobilisation dans le domaine juridique de l'asile :

« ... ma conclusion (...) c'est qu'au fond, l'illusion d'optique qui nous faisait croire que la maîtrise de l'économie du système donnerait à la société civile un moyen d'action supplémentaire par l'intermédiaire d'avocats complices de cette stratégie, est relativement mise en échec. On est retombés dans la sphère des affects, c'est-à-dire qu'au fond, ce qui prévaut à l'essentiel, ce sont les relations interpersonnelles qui sont bien plus efficaces que l'argent.

(...) Donc, je dirai, pour moi, que Tibérius est une étape, qui a fait progresser (...) mais qui n'est pas arrivé à maturité. Pas arrivé à trouver sa maturité au sens d'une conception plus stratégique, de plus longue durée, exploiter des contentieux dans leurs effets structurels durables, attaquer là où on pense que ça fait mal. Au fond, on n'a pas réussi à dépasser le côté médiatique du système, enfin du contentieux ayant une résonance médiatique... » (le directeur de FR).

Ces constats amènent FR à agir en son nom propre, moins sur des recours concernant des demandeurs d'asile que sur des aspects plus généraux qui relèvent de principes de droit :

« Nous-mêmes, avec nos moyens généraux, on peut aller à des contentieux sur fonds FR, quand nous nous décidons. Avec le tribunal administratif, on va plutôt sur des mesures, pas sur le recours. Si vous voulez, on considère qu'on est dans la procédure ordinaire, mais sur des questions de droit qui posent véritablement problème, des problèmes de principe, nous allons à des contentieux que nous finançons nous-mêmes. Il y en a un qui est en cours par exemple sur les accréditations de liste dans les zones d'attente. On a attaqué en Conseil d'État et on a gagné. Donc, nous sommes maintenant accrédités et on est accrédités sur une belle bagarre puisque c'est sur la notion d'association nationale : on a demandé pourquoi une association à Paris aurait un objet national, et une association à Lyon, avec 80 employés, ne serait pas nationale ! » (idem)

En conclusion, on peut donc dire que le territoire d'action de FR a, aujourd'hui, prétention à s'étendre au niveau national, et que ses marges se situent en amont de la procédure, dans les zones d'attente des aéroports internationaux de Paris, et, en aval, par l'action juridictionnelle pour défendre les déboutés du droit d'asile. C'est là une ambition qui donne à voir que ce qui est au cœur de l'action de FR, c'est avant tout d'assurer une protection aux personnes sollicitant l'asile, quelle que soit leur situation juridique.

2.2. L'AIDE A L'ELABORATION DU RECIT DE LA DEMANDE D'ASILE

« ... toute l'histoire de la souffrance crie vengeance et en appelle le récit »
Paul Ricœur, *Temps et récit*, p.115

2.2.1. ORIENTATIONS THEORIQUES ET METHODOLOGIQUES

Nous venons de mettre l'accent sur le travail de FR dans la prise en charge administrative du demandeur d'asile. Ce dernier est à la fois membre de l'ensemble des demandeurs d'asile et un individu singulier. Le dossier que le demandeur d'asile adresse à l'OFPRA comporte son récit, élément que nous avons considéré comme un document-clé de cette demande. Nous proposons de décliner les opérations qui mettent en scène le fait de raconter son histoire, de « se raconter », afin de rendre explicites les événements qui ont poussé l'individu à fuir. Autrement dit, comment s'organise, au sein de l'environnement de FR, cette écriture qui a pour objet de manifester une « souffrance » et une « détresse » liées à un départ forcé ou volontaire pour échapper à une situation qui met la vie de la personne en danger ¹ ?

Ajoutons également que l'élaboration du récit comporte une dimension qui nous intéresse tout particulièrement. Si, comme nous venons de le voir, la saisie administrative change l'individu en plusieurs états et participe à son découpage bureaucratique, le récit va assurer une unité biographique qui transcende en quelque sorte ce morcellement, sachant que l'objectif de ce récit n'est pas de raconter une histoire, ce n'est pas un récit de vie dans son acception ouverte et large. Il est intéressant de voir comment l'unité biographique va être forcément organisée autour de la présentation de la crainte de persécution ou des persécutions subies qui ont poussé l'individu à fuir son pays. Sous cet angle, le récit raconté et retranscrit participe, de façon exemplaire, à faire entrer l'individu dans un espace narratif où son identité sera désormais associée à un soi menacé. A ce titre, le travail d'aide en matière de rédaction du récit par FR nous importe au plus haut point dans la mesure où il participe à un déplacement : faire passer le demandeur d'asile

¹ Il est intéressant de noter que le terme latin qui correspond à cette situation *réfugié* (*refugium*), met l'accent sur l'individu qui est mis à l'abri, alors que son équivalent en grec ancien « *prosfix* » (*προσφυχ*) signifie davantage la personne qui fuit le lieu où elle habitait afin de demander refuge ailleurs. Une distinction intéressante : d'un côté, l'individu défini par l'action (de protection) qui lui est accordée et, de l'autre côté, l'individu désigné par l'action de fuir, par le déplacement.

morcelé en états administratifs à une personne singulière menacée qui « oblige » la protection (au sens d'obligation de porter secours, ou d'obligation de mettre à l'abri).

C'est dans cette perspective que nous allons étudier les opérations et les modalités sur lesquelles repose le travail d'aide. Ainsi, notre travail méthodologique, qui a consisté à clarifier le cheminement par lequel le permanent de l'association réalise son travail d'aide, se situe au croisement d'une double entrée empirique :

- D'une part, à partir de dossiers constitués que l'association a bien voulu mettre à notre disposition souvent sous l'angle des « dossiers-témoins »¹, comportant aussi bien le récit du demandeur que quelques feuilles de brouillon du permanent sur les éléments qui demandent à être développés, voire approfondis, ou d'autres jugés insignifiants à faire disparaître. En somme, la trace objectivée et finalisée du récit qui a fait l'objet de l'aide assurée par le permanent de l'association. Ce qui nous intéressait à ce niveau, ce sont les opérations qui priment lors de la construction du récit et sa stabilisation telles qu'elles apparaissent dans sa forme définitive.
- D'autre part, nous nous sommes longuement entretenus (une dizaine d'entretiens ont été réalisés à ce propos) avec différents permanents de l'association qui nous ont parlé de leur expérience afin de comprendre ce qui compte pour eux. Par ce biais, nous avons cherché à voir comment le permanent de l'association, pour assurer son travail d'aide, va se déplacer à l'intérieur de chaque cas, mais aussi d'un cas à un autre. De plus, lorsque nous lui avons demandé de nous commenter tel ou tel dossier, nous nous sommes attachés à suivre les opérations qui agencent, dans l'horizon narratif déployé, toute une série d'événements biographiques du demandeur d'asile. Chaque interlocuteur nous fait ainsi comprendre quels sont les éléments pertinents qui structurent son action d'aide. L'objectif méthodologique ne consiste pas, à travers les recueils de ces entretiens, à reconstruire la version juste de chaque demande d'asile, celle qui serait admissible face à une autre dans une confrontation critique. Ce qui nous intéresse, c'est l'explicitation des moyens que le permanent mobilise dans son discours pour donner sens aux opérations menées : comment il interprète telle ou telle demande, comment il prend en compte la détresse, comment il

¹ Nous entendons, par là, des dossiers qui « témoignent » de l'activité de l'association. Ils ne sont pas nécessairement représentatifs ou exemplaires, mais porteurs des marques habituelles du travail associatif au niveau de leur organisation et de leur traitement. Nous préférons largement l'idée de « dossier - témoin » à celle de « dossier - représentant » ou représentatif des activités de traitement et de prise en charge des demandeurs d'asile par cette association.

s'engage dans l'élaboration d'un récit, qu'est-ce qui constitue enfin, à ses yeux, les repères les plus solides de chaque demande d'asile ?

Cette dimension réflexive est extrêmement importante dans la mesure où elle renvoie à une manière de reconnaître la « compétence réflexive » des acteurs sociaux. Nous nous référons à ce que Michel Callon appelle un transfert de compétences dans une sociologie performative dont l'ambition est de restituer et d'analyser la capacité des acteurs à construire les collectifs dans lesquels ils évoluent¹. Ajoutons également que cette perspective se croise avec l'idée de « retour herméneutique »² lorsqu'il s'agit d'appréhender la manière dont les permanents font un travail d'exploration des individus dès lors que ceux-ci sont amenés à porter un regard rétrospectif sur des pans de leur histoire.

Ajoutons également un dernier aspect qui caractérise notre dispositif méthodologique. Nous savons que l'association étudiée n'a pas l'autorité juridique pour statuer sur la demande d'asile. Toutefois, l'absence de pouvoir de décision sur le devenir de la demande ne signifie pas pour autant que l'aide au récit apportée par l'association échappe à un travail d'appréciation. Nous l'avons déjà remarqué du point de vue de l'admission en CADA. Nous faisons également l'hypothèse que l'aide à l'élaboration du récit repose sur des opérations d'ajustement qui font apparaître des jugements liés à des compétences ordinaires, à ce que les ethnométhodologues qualifient comme des opérations liées à

¹ Notre méthodologie se réfère à l'approche de M. Callon qui vise à renouveler la manière de penser le rapport entre compétences sociologiques et compétences des acteurs sociaux. A ce propos M. Callon écrit : « *aux acteurs agis par des structures, noyés dans des contextes, ballottés par des champs, mis en scène par la sociologie du dévoilement, cette deuxième forme de sociologie substitue des acteurs faisant flèches de tout bois pour constituer de nouveaux collectifs, pour se donner de façon réflexive et volontaire des environnements à leur action et pour les mettre en forme. Cette sociologie attentive aux phénomènes émergents opère en quelque sorte un transfert de compétences. Ce qui caractérisait jadis le savoir-faire du sociologue sert désormais à définir l'acteur qui se dote d'outils lui permettant de reconstituer ces trames invisibles et d'agir sur (et avec) elles. Les questions, généralement qualifiées de théoriques, que le sociologue se posait, voilà qu'on découvre que certains acteurs se les posent, et que c'est parce qu'ils se les posent que ces questions ont des réponses : celles, pratiques, inventées et sanctionnées, dans le cours de l'action elle-même. Le sociologue n'est plus celui qui fait apparaître des explications cachées. Il laisse les acteurs construire leurs identités et les négocier avec d'autres acteurs, inventer de nouvelles formes d'organisation, s'interroger sur les conséquences attendues ou non de leurs actions, et il s'efforce de restituer les mécanismes complexes, changeants, foisonnants qui permettent aux acteurs de parvenir à leurs fins. Il participe avec ses propres outils à l'entreprise réflexive, et c'est précisément cette participation qui lui permet à la fois de produire des connaissances et de contribuer à la performance continue du social.* » Dans « Ni intellectuel engagé, ni intellectuel dégage : la double stratégie de l'attachement et du détachement », in *Sociologie du travail*, n°1, janvier-mars 1999, p.71.

². A ce propos, voir la réflexion de P. Ricoeur sur l'identité narrative et le paragraphe « Vers une herméneutique du soi » de P. Ricoeur, dans *Soi-même comme un autre*, Seuil, mars 1990, pp.27-35.

l'usage du langage dans des situations d'interaction avec les individus ¹, tout en incluant celles-ci au recours à une connaissance du domaine administratif et juridique de l'asile.

Notre analyse consiste à décrire le dispositif de ressources mobilisées par les professionnels de FR dans l'accomplissement pratique de leurs actions pour aider à l'élaboration du récit. Nous mettons l'accent sur l'analyse de la phénoménalité de l'aide à l'élaboration du récit en interrogeant les stratégies narratives et les postures adoptées, ainsi que les contraintes de justification qui pèsent sur les personnes amenées à rendre compte de leur vie menacée. Il s'agit, en quelque sorte, de décrire comment la rédaction du récit renvoie à une construction sociale des demandes d'asile dans la mesure où FR participe aussi à une production d'interprétations sur des demandes et, par là, à une construction sociale des conditions de l'asile, c'est-à-dire de l'accès à la protection, ce qui a pour conséquence de penser à une construction sociale continue d'un ordre moral, juridique et politique de la catégorie du réfugié.

Déclinons les principes et les modalités qui sont à l'œuvre pour accomplir cette activité d'aide et de suivi des dossiers.

2.2.2. UNE « ECOUTE » INDIVIDUELLE ET COLLECTIVE DU DEMANDEUR D'ASILE POUR CREER UN ESPACE D'EXPRESSION NARRATIVE

« Pour faire ce travail, il vaut mieux être jeune, y'a un côté usant. Bon, pas plus usant à mon avis que de s'occuper des sans-abris toutes les nuits, mais ça a un côté quand même fatigant. Pour être passé par ce poste et puis, en discuter avec les gens qui tiennent ce poste de suivi des demandes d'asile, c'est un poste qui est quand même dur, parce qu'on est confronté à des personnes qui ont vécu des choses très douloureuses, donc qui en ont encore les séquelles psychologiques, physiques. Et puis notre travail c'est aussi dans ce poste, justement de rentrer dans l'histoire et certainement pas dans ce qu'il y a de plus rigolo dans les événements qu'ils ont vécus, donc ce sont des postes fatigants. »
(responsable CADA)

Ces quelques phrases nous informent que pénétrer dans l'histoire d'un individu représente une épreuve : il faut avant tout prendre en compte le « poids » d'une vie menacée dont l'individu peut porter physiquement et psychologiquement les marques, sans oublier

¹ A ce titre, voir W. Ackermann, B. Conein, C. Guiges, L. Quéré, D. Vidal (édité par), *Décrire : un impératif? Description, explication, interprétation en sciences sociales*, tome 1 & 2, EHESS, Paris, 1985.

toutes celles liées à la séparation d'avec les proches ou à l'abandon des camarades et de la cause défendue pour les militants politiques.

Faire une demande d'asile, c'est une procédure où la narration est convoquée car le demandeur est amené à parler de son histoire. Les demandeurs d'asile, non seulement sont amenés à rompre le silence sur leur vécu, mais celui-ci est difficilement acceptable malgré le fait que ce silence peut être lié à un traumatisme dû à une expérience d'une situation particulièrement violente. Le demandeur est en quelque sorte en situation de " confession obligatoire ", pour reprendre les termes d'Alois Hahn ¹, dans la mesure où son récit fait partie intégrante de sa demande. Le demandeur d'asile se trouve placé dans la situation de raconter son vécu bien plus qu'il ne la choisit. Le récit lui « colle » en quelque sorte à la peau, on ne peut pas penser un dossier de demande d'asile sans récit ! Cette pièce du dossier est bien le résultat de la rencontre entre l'obligation pour le demandeur d'asile de raconter et les conditions de possibilité d'être écouté. L'aide au récit renvoie d'abord à un bureau situé au sein du local de l'association, où le demandeur d'asile est entendu. Ensuite, il est un espace de relations entre le demandeur qui est « contraint » de parler et le permanent qui l'écoute. Enfin, l'aide au récit renvoie à un double rapport au temps : à la fois, référence à un passé biographique qui se met au jour, et à un présent qui doit combiner les différents acteurs qui participent à son élaboration. A ce titre, il ne faut pas oublier la place du traducteur souvent présent pendant l'entretien. Cela signifie que le récit est le produit des conditions d'énonciation, car si la demande d'asile est ce qui oblige à faire parler le demandeur et ce qui rend indispensable son récit susceptible de mettre au jour des expériences traumatisantes vécues, il n'en reste pas moins que cette expression est une parole difficile qui rencontre des problèmes d'ordre identitaire, mais aussi dus à la situation de l'interaction. Comment décrire par exemple avec dignité et pudeur des actes qui ont humilié la personne, et comment échapper au jugement portant sur le récit ² ?

¹ A. Hahn, " Contribution à la sociologie de la confession et autres formes institutionnalisées d'aveu : autothématisation et processus de civilisation ", *Actes de la recherche en sciences sociales*, 62/63, 1986, pp.54-68.

² Telle est la question que traite M. Pollak lorsqu'il s'intéresse à la " gestion de l'indicible " c'est-à-dire aux difficultés des survivants des camps de concentration à communiquer leur expérience extrême. A ce propos, il écrit que " *ressenties simultanément, la nécessité et la difficulté de témoigner de ce qu'on a vécu composent un sentiment ambivalent, indiquant que le témoignage comporte presque toujours un jugement sur des actions passées par le survivant lui-même ou par celui qui écoute. La contrainte de justification inhérente à presque toutes les situations de témoignage fait peser le doute sur tout récit portant sur une expérience limite, facilement soupçonnée de motivations autojustificatrices* ", in *L'expérience concentrationnaire. Essai sur le maintien de l'identité sociale*, Métailié, 1990, p.180.

« Dans les entretiens avec les demandeurs d'asile que j'ai pu mener, j'ai pas de technique, j'dirai que c'est une histoire de feeling. De toutes façons, y'a déjà un texte, les gens apportent un texte, donc c'est vrai qu'y a déjà un support écrit, et puis après, pour faire dire les bonnes choses, c'est quelque chose petit à petit, c'est par questionnements, par tâtonnements. Souvent les gens de toutes façons s'en rendent pas compte, parce qu'ils parlent de choses de douleurs, de manière très très vague en général au début, et c'est vrai qu'il faut un peu les questionner pour qu'ils rentrent dans le concret, voire pour qu'ils sortent des éléments dont ils avaient absolument pas parlé et qui sont d'une importance cruciale, pour comprendre leur parcours. Mais, j'dirai que ça se passe plus ou moins bien suivant les personnes, c'est à dire qu'y a des gens, pour plein de raisons, soit parce que la douleur est trop forte que, de toute façon ça sortira pas, enfin y'a des choses qu'elles arrivent pas à dire ou à écrire. Y'en a d'autres qui comprennent pas nécessairement ce qu'on leur demande, enfin, y'a beaucoup de critères qui rentrent en jeu. (...) J'en ai souvent discuté avec les psychologues, et c'est vrai qu'elles disaient, par exemple sur la torture entre autres, le fait d'être torturé va induire des comportements extérieurs complètement différents suivant la personne, déjà enfin sur la construction mentale intellectuelle de la personne. C'est-à-dire quelqu'un qui aura déjà une personnalité fragile avant d'être incarcéré etc., va ressortir encore plus fragilisé et déstructuré. Moi je l'ai vu sur certains cas où c'est vrai que les gens étaient vraiment marqués par leur période d'emprisonnement, de torture etc., alors que d'autres semblaient mieux s'en sortir, mais peut-être parce que, avant de passer par ces phases traumatisantes, ils avaient une construction intérieure plus stable. Et puis après, y'a aussi tout le rapport, j'dirai à la culture... Le fait de dire, de l'exprimer, est beaucoup moins honteux, beaucoup moins peut-être tabou que dans certaines cultures, entre autres musulmanes. Y'a aussi au niveau de l'éducation j'pense, enfin au niveau de l'éducation euh les données sociologiques, j'pense que la personne qui a toujours voyagé pareil, qui a toujours vécu en pleine campagne n'aura pas les mêmes tabous, n'aura pas la même facilité à s'exprimer, ne serait-ce qu'à s'exprimer et à parler de manière à peu près cohérente, avec une chronologie, etc., que le lettré qui a toujours vécu en ville. Mais c'est vrai que, par exemple, les certificats médico-légaux, le côté perte de mémoire, difficulté à être cohérent, ou à s'exprimer souvent, ils l'analysent comme des chocs post-traumatiques quoi, des symptômes de violence. J'ai le souvenir dernièrement d'un Tchadien qui est passé au centre, qui a vécu des choses vraiment horribles, avec une histoire de charnier, il s'est retrouvé au milieu d'un charnier, etc., alors il cauchemarde toutes les nuits, c'est-à-dire que le traumatisme à mon avis, il l'a à vie, et par contre qui arrive à le dire, contrairement à d'autres qui sont dans une position encore de refus même d'admettre. » (responsable CADA)

Ce travail « fatigant », pour reprendre le terme de ce responsable, dès lors que le permanent manie une « matière biographique » douloureuse, devient une charge complexe et délicate dont le transport présuppose une relation de confiance inscrite dans le temps et qui ne se réduit pas à la seule interaction avec le permanent de l'association qui assure l'aide au récit. Plus précisément, « l'histoire » du demandeur comme moment de compréhension fait l'objet d'attention de toute une équipe de travail. Cette équipe associative formée par des assistantes sociales, des animateurs, les permanents du suivi du

dossier, ceux qui gèrent le budget de chaque demandeur, etc., est collectivement mobilisée dans cette activité de connaissance de l'histoire de la personne :

«- Pour l'aide au récit, est-ce une situation particulière d'écoute ?

- Oui, je pense, c'est le lien de confiance qui se crée au fur et à mesure avec la personne, y compris avant les entretiens. Et certainement que l'entretien qu'on peut avoir avec une personne qui vient d'arriver et on va faire sa demande d'asile OFPRA, l'entretien ne se passerait pas de la même façon six mois après, parce qu'il y a un lien de confiance qui est tissé avec l'équipe, il y a du temps pour que les gens se posent. (...) On se rend compte que justement le travail sur la demande d'asile, ça dépend pas que de la personne qui est chargée du suivi des procédures et que y'a énormément d'informations sur les personnes et y compris sur leur récit, sur leur histoire, qui sont rapportées en réunion d'équipe et, qui viennent des autres personnes qui vont voir les gens, les voir vivre, discuter avec eux dans des temps beaucoup plus informels, c'est-à-dire pas au bureau, avec un interprète, mais dans les étages, des choses qui ressortent dans les discussions de tous les jours avec ces gens. Y'a quand même beaucoup d'informations qui passent par là aussi. Je veux dire, le travail sur la demande d'asile est aussi un travail d'équipe, de toute l'équipe. »
(responsable CADA)

Chaque membre de l'association devient, par ces contacts quotidiens, source d'information sur tel ou tel individu, et c'est la réunion de ces différentes informations qui est supposée être le support du travail d'aide pour élaborer le récit. Le récit n'est pas seulement un acte d'écriture isolé, ou à deux personnes, le permanent et le demandeur, il engage, comme le précise le même responsable, tout le collectif :

«- Comment faites-vous concernant les dossiers, vous avez une réunion d'équipe ?

- Concernant, plus que les dossiers, je dirai concernant les personnes, parce que c'est la vie du centre de manière générale, on a une réunion hebdomadaire. Je veux dire ce qui peut être assez original je crois dans le travail social, où y'a une notion de confidentialité assez importante, et où les gens peuvent toujours en général, les travailleurs sociaux, entre autres les assistantes sociales ont une notion de la confidentialité assez forte et n'évoque pas tout, y compris avec d'autres travailleurs sociaux. Nous, c'est un peu le contraire, c'est-à-dire qu'en réunion d'équipe tout se dit sur les gens, de la tête aux pieds, du fait de dire que la personne a le SIDA, au fait de dire qu'elle a été violée y'a dix ans, enfin les informations sont complètement libres au sein de l'équipe, et la confidentialité ça s'étend au niveau de l'équipe. Mais y'a un échange d'informations très très dense et important. C'est-à-dire je pense que, autant la personne qui fait de l'animation va nous apporter des éléments pour la demande d'asile, que la personne qui fait de la santé, etc. Et que aussi certains comportements qu'on retrouve dans la vie quotidienne peuvent s'expliquer à l'inverse par ce qu'ont vécu les gens, j'veux dire y'a un échange qui est important. »

On voit se dégager un mode de totalisation du demandeur d'asile indexé à la gestion des informations au sein de l'équipe d'encadrement. La confidentialité, nous précise-t-on,

caractérise le travail social où l'on est tenu par le secret professionnel comme principe garant de la relation avec l'individu. Mettre en cause ce principe, c'est porter atteinte à ce contrat de relation qui rend possible l'expression de tel ou tel événement biographique dramatique ; seul ce principe d'exercice professionnel rend possible l'expression d'une confiance. En revanche, le principe d'action retenu par FR est différent. On pourrait quasiment dire que la confidentialité se trouve reportée au niveau de l'équipe elle-même. Cela peut paraître paradoxal : comment une confidentialité peut-elle être collective ? Et que signifie de faire déplacer le principe garant de la relation d'aide au niveau de la réunion d'équipe ?

Une manière de répondre, c'est de dire que déployer la confidentialité au niveau de l'équipe nous permet de comprendre un mécanisme inscrit dans un double registre : d'une part, le demandeur d'asile comme un individu complexe qui se déplace dans différents cadres d'action, et d'autre part, l'équipe d'encadrement comme une instance d'action. D'un côté, c'est pour pouvoir appréhender le demandeur comme une « unité compréhensive » que l'équipe s'oblige à fonctionner sur un mode de « confident-collectif » faisant circuler les informations détenues par chaque membre de l'association. De l'autre côté, l'histoire du demandeur d'asile ainsi confectionnée devient le moyen par lequel un ensemble d'intervenants, se transforme en « collectif » d'action. En effet, c'est pour « attraper » la complexité de la singularité d'un individu que les professionnels créent un mode d'échange et de partage des informations rendant possible l'agrégation de tous les lieux et moments où la parole s'exprime.

2.2.3. COMMENT ASSURER UNE MISE EN COHERENCE DE LA NARRATION ?

Lorsque l'individu demande l'asile, à la frontière ou, beaucoup plus souvent, une fois entré clandestinement en s'adressant à telle ou telle association, il s'engage dans une procédure dont il ne connaît pas nécessairement les contraintes et les modalités en termes de démarches administratives. Ainsi, la perception de la demande d'asile peut être assez floue, générale et, parfois, relever de ce que les demandeurs d'asile se transmettent comme information au sein des réseaux communautaires, avec pour résultat de donner une vision partielle, voire orientée, de cette démarche. Cela signifie que, lorsque le demandeur arrive au CADA, la connaissance sur la procédure peut être un double

indicateur, aussi bien le signalement de l'inscription du demandeur dans un réseau de relations lui ayant permis de (pré)connaître des éléments sur la demande d'asile, que la démarche comme une expérience que l'on se partage, comme une connaissance pratique par rapport aux difficultés et aux problèmes rencontrés dans le quotidien des demandeurs d'asile.

Ainsi, face à cette connaissance forgée dans et par l'itinéraire de l'individu, le permanent de l'association fait un travail d'explicitation du cadre juridique et administratif. La rencontre inaugurale du permanent avec le demandeur d'asile pour « donner un avis » sur son récit, passe par cette propédeutique (ou rappel) de la démarche juridique et administrative, de façon à dissiper des « malentendus » formés par cette connaissance « communautarisée » de la procédure. Cette explicitation du cadre permet au permanent de l'association d'aborder, pour la rédaction du récit, la question de l'entrée sur le territoire national, plus précisément, la question du parcours. Contrairement à ce que nous avons pensé au début de notre recherche, à savoir que le récit donnait à voir de façon très descriptive et détaillée les conditions d'arrivée en France, de manière à consolider les faits par rapport à la connaissance concernant les réseaux de l'immigration, nous avons constaté, à la lecture des récits, une présentation plutôt rapide, et peu d'informations sur l'itinéraire. Comme le souligne un responsable de CADA, la description du trajet a lieu sous l'angle de la cohérence du parcours et de la sincérité de la personne :

« L'OFPRA et la CRR vont s'intéresser aux trajets plus sous l'aspect de la cohérence, de la sincérité de la personne, et on va travailler sur cette histoire de trajet. Si nous-mêmes, on sent ça dans la manière dont la personne est arrivée, que l'on estime que la personne a décidé de manière un peu plus longue de présenter son trajet. Mais, si vous voulez, le mode de transport a priori n'est pas très important. Est-ce que la personne est persécutée dans son pays ? Après, comment elle vient ? (...) Mais le fonctionnement de l'OFPRA, c'est de se dire, s'il ment sur son trajet ça peut poser des problèmes si c'est lié à la notion de demande d'asile, moi, j'ai souvenir par exemple de Soudanais qui avaient, y'avait trois cas soudanais, qui avaient dit à l'OFPRA « nous on a fait l'Egypte, l'Egypte-Marseille en cargo direct sans escale ». Le seul problème c'est que l'OFPRA s'était renseigné à la capitainerie de Marseille qui leur avait dit «non ça n'existe pas », et donc c'est vrai que, pour le coup, ça a bloqué les dossiers, parce que l'OFPRA, et peut-être à juste titre, les soupçonnait d'être restés en fait en Egypte un certain temps, ce qui remettait en cause la demande d'asile pour les persécutions récentes, etc. C'est là où on va avoir un problème, maintenant de savoir si les gens sont arrivés par la Belgique ou directement à Orly, j'crois que l'OFPRA y attache pas trop d'importance. Un autre dossier où, là ça nous avait posé problème, c'est dans un dossier rwandais, un dossier franchement où y'avait aucun problème, un type défenseur des droits de l'homme etc., et qui était en lien avec des gens du consulat français qui lui avaient expliqué bon, le type qui est pas dans l'organigramme

du consulat, qui avait un bureau dans le sous-sol, à qui il avait donné, bon il lui avait rendu service, en donnant des informations sur la situation au commissaire des affaires étrangères etc., et qui, au moment où il a dû quitter le pays, lui a dit « écoute, j'vais t'obtenir un visa, surtout, tu dis à personne que c'est moi qui te l'ai donné », ce qu'il a fait, et puis il a pris le bateau etc., et puis l'OFPRA s'en est rendu compte, et là ça a coincé, c'est-à-dire qu'il avait un rejet à cause de ça. Mais, c'est exceptionnel. Et il a fait un recours gracieux, justement, là, je lui ai expliqué qu'il fallait tout dire, qu'il fallait pas cacher ce genre d'éléments. Mais, c'est vrai que, de toutes façons, les trajets maintenant sont de plus en plus fous, d'où les histoires de convention de Dublin. De plus en plus maintenant, ils prennent un camion à dix pays d'ici et ils sortent jamais du camion jusqu'à être arrivés à Lyon, comme ça on peut pas les renvoyer. Je pense quand même qu'à la CRR, ils sont conscients que les gens en général ont des difficultés à raconter de manière précise et sincère les pays par où ils sont passés. » (Responsable CADA)

Le fait de raconter le trajet renvoie à un mode d'organisation du récit soumis à un principe de cohérence. Ce qui est important, c'est le principe qui permet de faire exister le récit comme un ensemble cohérent et authentique. Si l'un des éléments qui composent le récit pose problème, cela porte discrédit à l'ensemble du récit et par là, à la qualité du demandeur d'asile à fournir une histoire qui s'appuie sur des faits authentiques.

Le travail d'aide s'organise de manière à exclure tout ce qui peut paraître contradictoire et suspect, de façon à ce que le demandeur d'asile décrive des faits cohérents faisant de son récit un ensemble recevable et vraisemblable, c'est-à-dire au plus près de ce qui s'est passé. L'enjeu est de consolider positivement l'évaluation que ce qui est raconté là a bien eu lieu. Il faut imaginer la portée de cette dernière expression, et, par là, la contrainte à tenir ensemble des lieux et des dates dans l'histoire biographique racontée.

En fait, l'aide apportée par les permanents de FR repose sur un mode d'anticipation des critères que les officiers de protection de l'OFPRA vont mettre en place dans l'étude de chaque dossier de demande d'asile. Ils savent lorsque l'officier de protection qui étudie un dossier (ou bien s'entretient avec un demandeur d'asile), cherche à lever ou à confirmer certaines contradictions, ou zones d'ombres dans la demande d'asile. Sur ce point, un petit manuel est rédigé au sein de FR et à diffusion strictement interne, expliquant les conditions d'évaluation par l'OFPRA d'un dossier de demande d'asile (par exemple, quels sont les buts de l'entretien à l'OFPRA avec l'officier de protection et sur quels aspects sont évaluées les différentes pièces ?). Un certain nombre de consignes méthodologiques sont ainsi proposées afin d'organiser le travail d'aide pour et avec le

demandeur d'asile (reprendre le récit et voir sur quels points l'OFPRA pourrait poser des questions, préciser au demandeur d'asile qu'il doit répondre de façon précise à chaque question que lui posera l'officier de protection, etc.). Trois types d'exemples sont proposés dans cette préfiguration de l'aide dans l'élaboration du récit et surtout dans sa capacité à résister aux épreuves soumises à l'étude par l'officier de protection de l'OFPRA :

- 1^{er} exemple : l'enjeu de l'authentification identitaire. Lorsqu'un demandeur d'asile n'a aucun document d'identité, la consigne proposée consiste à chercher tout élément susceptible de « prouver » sa nationalité et son identité. Face à l'absence de documents d'identité, l'officier de protection, précise le manuel, « *va essayer de vérifier sa nationalité et son identité. Les moyens sont multiples : reprise de l'état civil (nom de votre père, date de naissance, etc.), connaissance de la région dont on dit provenir, recoupement des réponses données par le mari puis par la femme, ...* »¹.

- 2^{ème} exemple : la véracité des conditions de détention, à savoir qu'« *afin de vérifier la spontanéité des réponses et leur crédibilité, l'officier de protection risque de lui poser des questions concrètes sur le lieu de détention, la manière dont il a été arrêté, etc.* ».

- 3^{ème} exemple : la véracité des informations données, lorsque une personne dit avoir été persécutée pour son appartenance politique à un mouvement ou un parti, « *l'officier de protection risque de vérifier quelle est sa connaissance générale sur ce mouvement (grandes lignes idéologiques, organisation interne, nom de ses dirigeants, etc.) mais aussi quelles étaient ses activités propres dans cette structure* ».

Nous remarquons que les consignes proposées pour l'aide à l'élaboration du récit s'inspirent d'un souci de consolidation de la crédibilité des informations proposées par le demandeur d'asile. Comme le précise un permanent de FR, il faut assurer une réception cohérente du récit :

¹ A ce propos, nous pouvons faire référence aux réflexions de G. Noiriél et en particulier, celles qui concernent la production administrative de l'identité nationale. « *L'identité nationale' est devenue une dimension essentielle de la vie moderne. Dans son sillage, elle a entraîné un autre processus fondamental : l'identification nationale. A partir du moment où la société construit des catégories précises composées d'individus bénéficiant de ses faveurs, comment faire pour reconnaître à coup sûr ceux qui ont effectivement droit aux avantages consentis ? La réponse à cette question, le monde moderne l'a trouvée peu à peu en inventant les 'papiers d'identité' ou plutôt 'l'identité de papier', comme abstraction et projection de l'identité réelle des personnes.* » in G. Noiriél, *Réfugiés et sans-papiers. La République face au droit d'asile XIXe-XXe siècle*, éd. Hachette, 1998, p.155.

« C'est vrai que je me mets à la place de l'officier de protection quand je lis un récit, qu'est-ce qui me paraît contradictoire ou incohérent par rapport à ma propre connaissance du pays ou plus exactement de l'asile etc. ne serait-ce que sur le plan chronologique,... Si la personne a l'air quand même d'avoir des difficultés à raconter précisément ce qu'elle avance, bon, on est un peu obligé de se mettre à la place. Par contre, sur la sincérité, moi je pense que y'a quelque chose un peu biaisé, parce que souvent, les demandes d'asile, bon y'a des éléments d'ordre politique etc., mais c'est la vie des gens en général. Et qui est capable de raconter de manière totalement sincère sa vie ? J'veux dire, moi le premier je suis sûr que je raconterais, enfin, bon, on arrange toujours, on arrange toujours la manière de raconter sa vie, ça c'est clair. Mais cette notion de sincérité, honnêtement c'est quelque chose qui est très très important pour l'OFPRA. (...) D'ailleurs, la Commission des Recours, peut-être un peu moins parce que le rapport avec la personne est nettement moins important. Finalement, c'est de l'écrit, c'est des documents, bon bien sûr y'a l'intime conviction au moment de l'audience, mais c'est vrai que je pense que, dans cette notion de sincérité, d'intime conviction, y'a ce type m'a l'air, j'veux dire, j'sais pas si vous êtes tombés sur certaines observations de l'OFPRA, c'est une théorie quoi « cette personne a l'air de cacher des choses, ou a pas l'air sincère », mais elle peut être sincère, mais elle n'a peut être pas envie de dire certaines choses, pour de multiples raisons qui sont pas nécessairement liées à la demande d'asile, ou d'être vague ou d'être floue sur certains éléments. »

Aider à l'élaboration du récit participe moins d'un jugement moral du demandeur d'asile, à savoir, par exemple, s'il ment ou pas, qu'à lui permettre d'assurer une articulation entre les différents événements qu'il raconte, entre les différents éléments de compréhension qu'il propose, sous l'angle de ce que l'on pourrait appeler un « rapport de concordance » entre eux de façon à exclure la contradiction. On constate, dès lors, que l'enjeu de ce travail consiste, à bien des égards, à produire une trace cohérente (un discours où le permanent supervise le mode d'interdépendance et de correspondance entre le demandeur d'asile et son histoire écrite). Mais, le souci de cohérence répond à la volonté de rendre robuste la conviction sur ce qui est raconté. Il ne s'agit pas seulement de tisser des éléments entre eux en termes cohérents, il faut donner au récit un pouvoir de convaincre :

« C'est vrai que le côté détaillé, normalement on va l'utiliser quand les gens, de toute façon on sait qu'ils n'apporteront pas de preuves de ce qu'y peuvent avancer, dans le sens où la cohérence de ce qu'ils racontent doit emporter la conviction, c'est-à-dire que le type qui dit qu'il a passé un mois en prison, même s'il apporte pas de preuves, s'il arrive à expliquer par écrit, par oral ou concrètement comment ça s'est passé sans qu'y ait d'incohérence dans ce qu'il raconte, s'il arrive à décrire, parce que l'OFPRA vérifie quand une personne dit « je suis passée dans telle prison », il est arrivé que l'OFPRA sorte le plan de la prison et dise « vous étiez où ? Comment ça s'est passé ? etc. », ce qui peut poser des problèmes parce que ça peut être sur le plan de la prison mais ça peut être aussi, le type sur qui ils ont des doutes sur la nationalité, ou sur l'origine, sortir une carte

du pays et dire, le seul problème c'est que le type il a peut être jamais vu de carte de ... ! C'est une vision un peu occidentale, peut-être un peu déformée des choses, mais y'a le côté narratif, et puis après y'a tout ce que les gens peuvent apporter pour appuyer leur dire. » (responsable CADA)

Ces différents aspects sont fortement conditionnés par la conformisation du récit à la problématique conventionnelle de l'asile. En effet, le travail d'aide consiste à examiner la manière dont la situation du demandeur d'asile entre ou non dans la définition du réfugié de la Convention de Genève. L'extrait ci-dessous montre qu'il s'agit de recadrer le discours pour placer le problème (il s'agit ici de la violence familiale), non pas dans un registre culturel, mais dans un registre avant tout conventionnel. L'absence de protection par les autorités locales devient ainsi l'argument du bien-fondé de cette demande d'asile :

« - Et y'a des choses que vous leur conseillez de ne pas mettre dans le récit, parce que dans l'aide à la rédaction, ils disent beaucoup de choses ?

- On en enlève aussi, avec leur accord. Et puis, de toute façon, quand j'enlevais des parties des récits, je leur expliquais pourquoi. Souvent, c'est soit parce que les gens ont tendance à partir dans des directions très générales, ce qui est pas très bon, parce qu'on a l'impression que les gens n'ont rien à raconter de manière individuelle sur ce qu'ils ont vécu, soit parce que certains dossiers, il n'est pas très facile encore de voir ce qui relève du caractère public, politique de la vie de la personne, du caractère privé. J pense à une Algérienne qui a eu le statut dernièrement, où elle insistait énormément sur les violences, enfin la situation de violence dans laquelle elle était vis-à-vis de ses frères qui la frappaient parce que c'était une fille de mauvaise vie, etc., qui vivait à l'occidentale et qui était surtout marquée par ça, en oubliant le fait qu'elle avait demandé la protection des autorités locales qui avaient refusé. Evidemment, on essayait de recadrer plus son récit sur les problèmes liés au refus de protection qu'aux problèmes liés à ses rapports familiaux. » (responsable CADA)

Sur ce point, le demandeur d'asile peut être rappelé à l'ordre sur la manière dont il se rapporte à un événement, à une situation, ou bien lorsqu'il apporte des « preuves » pour « forcer » la crédibilité de son récit. Tout ce qui est hors sujet du point de vue de la procédure est écarté, ce qui crée une situation particulièrement complexe pour des personnes qui, généralement, ne sont pas, vis-à-vis des événements vécus, dans un rapport procédural :

« Il y avait des Albanais d'Albanie qui se faisaient passer pour des Kosovars de Yougoslavie, le type qui, toujours, au bout d'un an, refuse strictement de parler avec un interprète serbo-croate, soi-disant parce qu'il se sentirait offusqué, ça va quoi, on sait que c'est un Albanais d'Albanie, et qui ne parle pas un mot de serbo-croate, et ça c'est par

expérience parce qu'on a vu des gens qui étaient très militants, qui pour le coup étaient des vrais Kosovars et vraiment impliqués dans la lutte contre le régime serbe et qui acceptaient de communiquer en serbo-croate quand ils comprenaient qu'on avait pas le choix. Y'a enfin ce genre de choses, j' pense aussi à certains dossiers algériens où des gens qui ont rien à dire, non c'est pas ça, qui ont des choses à dire mais qui rentrent pas dans le cadre de la Convention de Genève, voire même comme c'est arrivé, pas ici, mais dans un autre centre, c'est-à-dire qu'ils disent « il paraît que ce serait bien si je disais que ma femme s'était faite violer ». Bon évidemment, on se doute bien que, s'il en est là, il a pas grand chose d'autre à apporter. Sans parler de mensonges des gens, mais quand les gens sont hors cadre je leur dis, je les préviens a priori avec ça, vous n'aurez pas le statut'. » (responsable CADA)

Tout cela signifie que le récit fait exister une économie complexe de la mise en forme du vécu, dès lors que l'on intègre la diversité des dispositifs disponibles et des acteurs impliqués dans la société pour réagir aux occurrences de la demande d'asile. Cette économie a sans doute des implications profondes chez les demandeurs d'asile, mais que nous ne pouvons étudier dans cette recherche ¹. Mais, l'on pourrait dire que le travail de FR participe à une économie de la mise en forme du récit à partir duquel les demandeurs d'asile peuvent configurer leur propre expérience de ce qui s'est passé. A ce titre, N. Dodier écrit que « *proposer à une personne de produire, pour son bien, des récits de ce qui s'est passé, n'est pas, en effet, une activité isolée, mais, quoi qu'on veuille, un élément parmi d'autres, tant du point de vue des collectifs impliqués que des victimes considérées, une à une.* » ² Ce qui est en jeu, c'est le rapport singulier/général, individuel/collectif. On constate par exemple, d'une part, comment le récit est associé à des productions discursives qui ne se réduisent pas aux seuls propos du demandeur, mais aussi à des articles de journaux, à des statistiques (du HCR ou d'ONG), en somme à des

¹ En effet, il serait tout à fait intéressant de s'interroger sur les effets du déploiement de ces mises en forme, pour les demandeurs d'asile, dans le rapport à soi, à l'événement, et aux autres, dans le moment même de la mise en forme. Cependant, une telle perspective de recherche sur les implications de la mise en forme du récit sur le devenir des demandeurs nécessiterait une investigation plus approfondie avec les demandeurs d'asile eux-mêmes, aspect que nous n'avons pas abordé dans la présente recherche.

² Dans sa communication, N. Dodier réfléchit sur les conditions de productions narratives après un traumatisme, et plus particulièrement dans le cas de trauma ayant acquis, parallèlement à l'itinéraire individuel de chaque victime, une dimension collective. Se référant aux apports de travaux de M. Pollak à propos de l'expérience concentrationnaire telle qu'elle est donnée à lire ou à entendre d'après les récits de déportés, N. Dodier tente de comprendre la nature même de ces récits, leurs visées, leurs conditions de production. Il explique que s'intéresser aux conditions de production du récit, c'est s'intéresser avant tout à la mise en forme du récit, en somme, aux moyens mobilisés dans les sociétés contemporaines pour rendre compte des guerres et des conflits. in N. Dodier, « Les mises en forme du traumatisme. Quelques remarques sociologiques sur les conditions de production des récits », dans *Symposium International « Les enfants de la guerre. Devenir, mémoire et traumatisme »*, organisé par le Centre International de l'Enfance et de la Famille, Paris le 6-8 mars 1997.

données qui supposent des chaînes d'enregistrement en prise sur le terrain du demandeur d'asile, ainsi que des documents administratifs ou juridiques (des condamnations, des convocations au commissariat de police, etc.) susceptibles d'appuyer la demande d'asile. D'autre part, le récit d'un demandeur d'asile peut permettre d'informer ses différents lecteurs (FR, OFPRA, CRR) sur les exactions commises sur des individus ou groupes en raison de leur appartenance (politique, sociale, confessionnelle, ...). Bien que la demande d'asile soit toujours singulière, un récit peut potentiellement en informer un autre. Il s'agit là d'une dimension d'inter-connaissance entre les récits des personnes qui ont vécu des expériences douloureuses dans le même contexte social et politique.

Pour cette raison, le permanent de FR va être amené à croiser les propos. Face à un individu qui se raconte, le permanent fait appel à son expérience d'écoute d'autres histoires des demandeurs d'asile. Les faits peuvent être parfois confirmés par recoupements avec d'autres discours et d'autres récits, car, en tant qu'il est le protagoniste de cet espace d'écoute, il est capable de croiser des récits racontés par plusieurs personnes. En ce sens, nous avons, là, un cadre d'écoute qui déborde largement de la simple situation d'écoute intersubjective. On pourrait presque parler d'un espace d'écoute interdiscursif dans la mesure où un récit renvoie à d'autres récits, pas seulement eu égard aux événements singuliers racontés, mais aussi à propos de sa structure morphologique et surtout de la logique qui a prévalu pour argumenter le bien-fondé de la demande ¹. Le permanent de FR se déplace donc à l'intérieur de chaque cas, mais également d'un cas à un autre : il tisse entre ces cas une structure temporelle de l'action. L'accueil du récit en tant qu'expérience d'écoute devient une ressource pour l'action.

2.2.4. LE DEMANDEUR D'ASILE : UNE « PERSONNE-RECIT »

Le récit permet d'accéder à des bribes d'éléments biographiques, de sorte qu'accéder à la vie du demandeur d'asile, se faire une idée de ce qu'est la nature de sa fuite, est un travail qui contribue nécessairement à distinguer sa singularité. Ainsi, le travail d'aide des permanents de FR participe à la reconfiguration identitaire du demandeur d'asile. Nous rejoignons sur ce point M. Pollak lorsqu'il soutient que raconter une vie n'est pas un acte

¹ Ce qui se joue dans le cadre de l'écoute du récit, c'est un mode d'empêchement, pour reprendre le concept de W. Schapp, de l'histoire d'un individu avec d'autres. in W. Schapp, *Empêtrés dans des histoires. L'être de l'homme et de la chose*, éd. du Cerf, 1992.

purement factuel et informatif, mais un véritable instrument de reconstruction de soi ¹. Cet auteur montre comment deux formes principales d'identité s'articulent autour du témoignage d'un vécu traumatisant : l'identité comme appartenance et l'identité comme continuité de la personne. Le rapprochement du récit des demandeurs d'asile avec la première forme d'identité est très intéressant quand ces derniers sont amenés à préciser les menaces ou les violences subies en raison de leur appartenance. La question de l'appartenance est au cœur de la problématique de l'asile.

La seconde forme d'identité qui concerne la continuité de la personne renvoie à la problématique de P. Ricoeur pour rendre compte de la portée configuratrice du récit pour les personnes qui y figurent comme sujets agissants ². Dans cette optique, l'aide de FR pour fabriquer le récit de la demande d'asile contribue à faire du demandeur d'asile un individu à part entière en restaurant sa dignité blessée. En paraphrasant P. Ricoeur, on pourrait dire qu'il y a une force configurante des récits de la demande d'asile qui tient au fait qu'il s'agit de « totalités hautement organisées », exigeant de la part du permanent un acte spécifique de compréhension, dans un style narratif où les descriptions des menaces portées sur la vie d'un individu viennent offrir une intelligibilité. Mais, ce qui est en jeu, c'est l'illusion d'une contemporanéité entre le soi écrit et la présence corporelle de l'individu dans les différents lieux de confection de son récit (au sein de FR, par exemple, ou bien lors de l'entretien à l'OFPRA ou à la CRR). Le dispositif d'aide mis en place par FR pour le récit rend compte de la jonction entre deux figures identitaires de l'être : l'identité de la personne persécutée et la personne humaine ³.

La première est très explicite dans la phase d'écoute et d'exploration biographique du demandeur. Le travail du permanent de FR consiste à découvrir des thèmes de persécutions ou de menaces, leurs liens avec le contexte local, géopolitique, et chaque

¹ M. Pollak, *L'expérience concentrationnaire*, op.cit.

² Dans la problématique de P. Ricoeur, tout se passe comme si le récit était le médiateur décisif entre un temps chronologique objectif, ne comportant pas de présent véritable, et donc pas non plus de signification humaine, et un temps vécu subjectif. Ce philosophe écrit que le « *temps devient humain dans la mesure où il est articulé de manière narrative* » et que les intrigues narratives sont le « *moyen privilégié par lequel nous reconfigurons notre expérience temporelle, confuse, informe et, à la limite, muette* ». Le propre de l'intrigue narrative est sa capacité à effectuer la synthèse de l'hétérogène, c'est-à-dire à articuler dans une totalité signifiante des éléments aussi différents que les motivations internes et les circonstances externes. in P. Ricoeur, *Temps et récit*, t.1, éd. Seuil, 1984, p.17 et p.13.

³ Nous faisons référence à M. Mauss lorsqu'il indique que la personne rencontrée en face-à-face nous incline à penser une chose et la personne abstraite et émanation de la société, une autre chose. M. Mauss cité par L. Dumont, *Essai sur l'individualisme*, éd. Seuil, 1983, p.15.

dimension renvoie à des possibilités d'exploration de la réalité empirique : plus le permanent de FR varie ses angles d'interrogation, plus il accède à des réalités variées concernant l'univers familial, professionnel, confessionnel, géographique du demandeur d'asile. Cette variation vise à inscrire l'histoire singulière du demandeur d'asile dans un espace de relations sociales, et à le faire apparaître comme un être socialisé, produit d'une histoire sociale, culturelle et politique, qui se trouve aujourd'hui menacé. C'est par ce biais que, dans le récit, l'individu empirique devient un demandeur d'asile ¹. Sans oublier que le récit du demandeur d'asile a un caractère extensif : le demandeur d'asile peut, à n'importe quel moment, ajouter au dossier adressé à l'OFPPA, soit des documents complémentaires de type attestatif (attestations d'identité, de mariage, etc.), soit un complément écrit de son récit concernant tel ou tel événement raconté ou tenu en silence jusque-là.

On voit que l'individu n'est pas, dans l'action de FR, une fin en soi, mais un moyen au service d'une cause (celle de la défense de l'asile). Les responsables de FR affirment qu'ils se soucient avant tout de l'asile, du problème de la protection politique et non pas de celui de l'immigration et des sans-papiers, désignant, par là, les étrangers en général en tant qu'êtres humains ².

Cependant, cet aspect ne doit pas faire oublier la manière dont le récit donne à voir une personne singulière. En l'occurrence, la capacité de dire « Je », telle qu'en témoignent les différents extraits de récits présentés plus loin, la capacité de s'assumer en tant qu'auteur d'un propos, malgré l'apport du permanent et/ou la présence de l'interprète, permettent de recouvrir la totalité de la personne qui assure son unicité dans différents mondes d'action et se maintient comme une seule personne. Contrairement à la catégorie du demandeur d'asile qui ne recouvre pas la totalité de la personne, l'activité narrative, avec des éléments singuliers comme la signature par exemple, est doublement caractérisée : d'une part, comme opération qui rend intelligible la demande de protection se référant à un principe d'indistinction du droit (il faut traiter cette demande comme toutes les autres

¹ Nous empruntons la notion d'individu empirique à N. Dodier désignant « *un individu particulier, indépendamment de toute présupposition concernant les qualités fondamentales de cet individu, ou des individus en général.* ». in N. Dodier, *L'expertise médicale, op.cit.*, pp.30-31.

² Nous faisons référence aux articles publiés au numéro de la revue *Economie et humanisme* consacré au droit d'asile : F. Bourgeois, O. Brachet, « Migrants, réfugiés, apatrides : quel droit ? », n°345, juillet 1998, pp.6-12, et M. Guillon, O. Brachet, « Luanda-Paris, via Istanbul... Les labyrinthes de l'exil », pp.29-32.

demandes d'asile) ; d'autre part, comme possibilité à imputer des événements biographiques à une seule et même personne dans le temps.

La mise en forme du récit du demandeur d'asile est un moyen, mais aussi un support pour exposer les détails des circonstances particulières de l'existence d'une personne dont la vie est en danger. Elle rend possible un travail de mise en relief de la personne en mettant l'accent sur des caractéristiques idiosyncrasiques et la capacité de dire « Je », permettant ainsi de rompre avec l'assimilation de l'individu à la population des demandeurs d'asile ¹.

En tant que « personne-récit » le demandeur d'asile n'est pas le lieu d'une liste de protocoles relatifs à des populations saisies bureaucratiquement, mais il est l'unité d'intégration des différents éléments qui le constituent aussi bien en termes d'appartenances sociale, politique, professionnelle, confessionnelle, ethnique que du point de vue de ses expériences vécues. Bien qu'orienté aux objectifs de la demande d'asile, le récit porte cette prétention de faire apparaître et de faire exister, à travers sa structure narrative, le tissage de cette intégration. Il existe, par là, une force du récit à faire reconnaître publiquement que c'est l'individu, et lui seul, qui peut dire comment il combine ses rattachements multiples, que c'est à lui qu'appartient le fait de se raconter, d'être le principal témoin de sa propre histoire et d'être considéré, enfin, comme la source première de la présentation de soi. Ce supplément d'existence est présent dans le récit.

Lorsque le permanent de FR assume un rôle de conseiller, il propose un certain nombre de remarques à l'intention du demandeur d'asile pour étayer son discours. Le considérer comme autre chose qu'un être de procédure c'est lui signaler, par exemple, nous l'avons souligné, qu'il n'est pas dupe, ou que cette dimension ne pourra pas tenir, que c'est une information fautive, etc. Le récit est, par là, le lieu qui tient ensemble une double exigence. D'une part, celle qui renvoie à une co-production dans la mesure où le demandeur d'asile doit accepter les propositions faites par le permanent de FR et assumer du coup le choix des informations qui vont être présentées dans son récit en acceptant l'image qui lui est attribuée. D'autre part, celle qui prend en compte l'expression du demandeur d'asile en

¹ A ce niveau, on pourrait faire allusion à la réflexion de P. Aulagnier, bien qu'elle renvoie à un registre spécifique de la cure psychanalytique, lorsqu'elle s'interroge sur le dispositif narratologique dans une visée de reconnaissance du sujet considéré comme un « apprenti-historien ». Cet auteur écrit que « *trouver le sens de sa propre histoire, c'est pouvoir définir le 'Je' comme un 'historien en quête de preuves', ce n'est pas décrire une activité cognitive, c'est décrire une manière d'être qui caractérise l'existence humaine comme telle* ». In P. Aulagnier, *L'apprenti historien et le maître sorcier. Du discours identifiant au discours délirant*, éd. PUF, 1984, p.9.

tant qu'individu qui a les clés pour préciser les régions de sa vie qui correspondent à sa demande d'asile.

Cette double exigence montre que le travail d'aide dans l'élaboration du récit met au jour une double perspective identitaire : celle d'un individu qui demande l'asile parce que sa vie est sans protection et celle d'un individu qui fait aussi le point sur sa vie. Nous constatons que se joue ici la tension entre l'individu administré (être de procédure), lieu d'une pluralité d'appartenances, et la personne qui intègre, dans son espace plus large, quelques repères nécessairement fragmentés de son existence (...menacée). On peut dire qu'en réaffirmant l'individu comme le principal agent d'énonciation des faits marquants, simplement constatés, explorés ou approfondis par le permanent de l'association dans le cadre de sa demande d'asile, l'espace d'aide de FR à la rédaction du récit réactualise une caractéristique attributive de la personne ¹.

¹ Nous faisons référence à la réflexion de P. Ladrière sur la notion de personne, in « La notion de personne, héritière d'une longue tradition », dans *Biomédecine et devenir de la personne*, (sous la dir. de S. Novaes), éd. Seuil, 1991, pp.27-85.

Ajoutons également que parler du demandeur d'asile comme « écrivain » est très délicat du point de vue méthodologique dans la mesure où le demandeur n'écrit pas toujours son récit. Il arrive que celui-ci amène un premier texte - cela fait partie des consignes de l'aide à la rédaction du récit -, mais le texte fait l'objet le plus souvent d'opérations de traduction plus au sens propre que figuré. Plus précisément, la présence de l'interprète durant les moments d'interaction est un élément à prendre en compte dans le travail de confection des événements biographiques significatifs par rapport à l'asile. En outre, par la prise de notes le permanent associatif propose à son tour des versions écrites à corriger et à amender par le demandeur d'asile. Mais, nous ne disposons pas d'informations empiriques suffisantes pour problématiser la dimension de « traduction » et la manière dont elle participe à la production de la trace biographique du demandeur d'asile.

2.2.5. SIX FIGURES DE LA DEMANDE D'ASILE

Nous proposons de présenter de façon descriptive six configurations narratives de demande d'asile. L'objectif de cette description est de montrer, au plus près, la manière dont se construit un récit de demande d'asile. Ce qui nous importe, c'est de suivre la logique du déroulement du récit suivant les différentes étapes de la procédure et la manière dont s'ajoutent au « document-récit » d'autres pièces pour consolider l'authenticité et le bien-fondé de chaque demande d'asile.

Les deux premières figures que nous allons présenter ont obtenu le statut par l'OFPRA :

1^{ère} Figure :

M. F., 32 ans, de nationalité irakienne, de confession chrétienne, marié, deux enfants, a quitté son pays en mars 1999 et arrive clandestinement en France en juillet de la même année, il demande la protection pour des persécutions subies à cause de son appartenance religieuse et de ses opinions politiques.

Le récit du demandeur d'asile, adressé à l'OFPRA le 23 septembre 1999, se présente de la manière suivante :

« Monsieur le Directeur,

Je m'appelle F, né le 1.8.67, de nationalité irakienne et de confession catholique, de rite assyro-chaldéen. Je suis marié avec G.

J'ai subi avec les membres de ma famille des persécutions de la part du régime irakien représenté par le parti Baas qui a procédé à l'arrestation de mon père et de mes oncles à plusieurs reprises, sur l'accusation d'appartenir au parti communiste, interdit en Irak, et à cause de leur non-appartenance au parti Baas et, ainsi que vous le savez, tous ceux qui ne sont pas membres du parti Baas sont considérés par le gouvernement irakien comme une personne opposante au régime, à savoir que tous les autres partis sont interdits en Irak, car l'expression de la démocratie n'est pas permise.

Pendant mes études secondaires, j'ai été souvent poursuivi et interrogé par les membres de l'Union Nationale des Etudiants qui est une unité composante du parti Baas. Ils me demandaient les raisons pour lesquelles je n'adhérais pas au parti et me menaçaient d'être renvoyé du lycée si je n'adhérais pas. J'ai toujours refusé d'adhérer, car j'étais convaincu que mes idées et opinions ne correspondaient pas à l'idéologie de ce parti.

Les membres de ce parti sont mal considérés par les citoyens de mon pays car ils dérangent les citoyens par leurs pratiques non démocratiques et ils peuvent aller jusqu'au crime et l'usage de la terreur. Ils ont tendance à profiter et ne cherchent pas l'intérêt du pays, mais uniquement leur propre intérêt personnel et défient tous les droits de l'homme, sans aucun respect pour la liberté des citoyens.

Pendant la période universitaire, ma vie était souvent perturbée par ces gens là, car j'ai souvent été convoqué au siège de l'Union des Etudiants et interrogé par l'Officier de sécurité de l'Université à propos de mes tendances politiques et idéologiques et mon intégrité était toujours mise en doute du fait de ne pas être membre du Baas. J'ai toujours été traité de traître et d'être à la solde des sources étrangères hostiles au régime, mis à part toutes les insultes et mauvais traitements qui s'en suivaient.

L'événement le plus grave survenu dans ma vie universitaire a eu lieu en janvier 1988, où j'ai été convoqué par l'officier de sécurité de l'Université et, suite à l'interrogatoire, aux insultes et aux propos dégradants, je n'ai plus pu me contrôler et je me suis trouvé dans l'obligation de répondre à leurs propos en haussant la voix et en me défendant. Et voilà que l'officier de sécurité s'est levé et s'est mis à me battre avec l'aide de deux des membres de l'Union nationale. Ils m'ont sorti de force de la pièce et m'ont poussé dans les escaliers, ce qui m'a causé plusieurs blessures et contusions dans le nez et les arcades sourcilières. J'ai été transporté à l'hôpital où je suis resté 10 jours, puis j'ai dû me reposer un mois à la maison pour me remettre de cette attaque, cela a aussi occasionné mon échec aux examens de cette année.

Dans les années suivantes, je n'ai pas eu plus de chance, car j'étais toujours convoqué par l'Officier de sécurité qui me persécutait et me menaçait de me radier de l'Université en me donnant l'ordre d'adhérer au parti. Mais, moi je refusais toujours.

Pendant la seconde partie de mes études, j'ai refusé de participer aux activités de l'armée populaire et aux commandos de Saddam Hussein. Suite à cela, j'ai été radié de l'Université et obligé de faire mon service militaire obligatoire. Pendant cette période qui s'étale du 16 mars 91 au 17 mars 1993, je subissais les interrogatoires de l'officier d'orientation politique qui, à chaque fois, me menaçait, m'insultait et m'attribuait des accusations complètement infondées. A la fin de mon service militaire, j'ai travaillé dans un magasin qui vend des radiateurs de voiture et, 2 ans plus tard, j'ai travaillé à mon compte (...). Ma situation financière était bonne mais j'étais souvent convoqué par l'organisme du parti situé dans mon district pour interrogatoire sur les raisons pour lesquelles je n'étais pas membre et pour le fait de ne pas être présent lors des réunions et manifestations que le parti organisait dans le district.

En 1995, mon père a été arrêté par les officiers de sécurité irakienne pour le chef d'accusation d'appartenir au parti communiste mais il s'agit d'une accusation infondée. Il a néanmoins été retenu 3 mois et a été tellement torturé qu'il s'est trouvé entre la vie et la mort. Il a été libéré et souffrait tellement à la jambe que nous l'avons emmené chez le médecin qui a tout de suite décidé de l'amputer. Mon père ainsi a perdu sa jambe suite aux tortures par électricité et consistant à le suspendre par la jambe pendant de longues périodes.

En 1996, nous avons été convoqués, mon frère et moi, à plusieurs reprises au bureau du parti, où l'on était interrogé à propos de nos tendances politiques. (...) On subissait toujours les mêmes insultes et les mêmes menaces. Concrètement, nous étions convoqués en moyenne une fois par mois. (...) Les problèmes se sont encore accentués en 1997. A partir de février de cette époque, nous avons commencé à aider bénévolement, mon frère et moi, avec certains jeunes et fidèles, l'église St Georgis où nous distribuons une aide alimentaire (provenant des ONG, de Jordanie) accordée par l'église aux familles pauvres. Mais le 7 juillet 1997, nous avons été arrêtés mon frère et moi ainsi que 3 autres membres de l'église pendant notre distribution. Nous avons été emmenés jusqu'à la direction de la sécurité où nous avons été interrogés et torturés, insultés. A ce moment là, j'ai commencé sérieusement à réfléchir à mon destin incertain et à craindre d'avoir le même sort que mon père car j'étais accusé de collaborer avec l'étranger contre l'Etat et le régime irakien. (...) J'ai été retenu pendant une semaine. J'ai été placé dans une cellule individuelle, sans matelas, je dormais à même le sol, il n'y avait pas d'eau courante dans la cellule, j'avais droit à quelques dattes pour toute nourriture, et un récipient en métal pour mes besoins [suit une description précise de l'interrogatoire et des questions posées]. (...)

Puis le 15 août 1998, 3 hommes armés sont venus fouiller chez nous, dans notre maison, une perquisition en entier, et j'ai été amené avec ma femme à la direction de la sécurité. A nouveau, j'ai été retenu pendant 10 jours où j'ai subi la torture et la dégradation avec les mêmes conditions de détention que la première fois. J'ai été torturé, insulté et interrogé au sujet de mes belles-sœurs

et de leur mari qui avaient disparu et quitté le pays. Ils ont fui car eux aussi étaient systématiquement convoqués à cause des accusations concernant leur père qui travaillaient dans une société française. (...) Nous pensions bien évidemment souvent à fuir, mais les conditions matérielles n'étaient pas favorables.

Les convocations ont commencé à pleuvoir, puis le 30.10.1998, au soir, des personnes ont tiré sur notre maison. Notre voisin a été témoin de la fusillade. Cet incident était une alerte nous indiquant que notre vie était en danger, et c'est la raison pour laquelle nous avons décidé de fuir l'Irak et de sortir de cet enfer.

D'autant plus que le 15.11.1998 au matin, j'ai été attaqué dans mon magasin par des personnes armées qui l'ont fouillé entièrement et pris tous les livres comptables et toute la documentation sur le magasin. J'ai été conduit à la direction de la sécurité générale où j'ai été frappé, torturé, menacé et accusé de faire de la contrebande de radiateurs en direction du nord de l'Irak dans la zone du Kurdistan.

Ma vie était trop menacée ainsi que celle de ma femme et de mes enfants, et c'est pour cette raison que nous avons décidé de fuir à tout prix. Il a fallu organiser le départ. J'ai en effet dû vendre mon magasin et mes meubles. J'ai dû payer 500 dollars pour le voyage de ma femme et de mes enfants et 500 dollars (1 million de dinars) pour le mien. (...) Nous avons eu de la chance dans notre malheur car mon épouse et mes enfants ont obtenu un visa pour la France le 14 mars 1999. Ainsi, nous avons quitté l'Irak le 15 mars 1999 en direction de la Jordanie [suit la description de l'itinéraire : Jordanie, Turquie, Grèce, Italie, arrivée en France le 28 juillet 1999].

Voilà mon histoire, je sollicite votre bienveillance et vous prie de m'accorder l'asile politique dans votre pays de la liberté et de la démocratie afin d'y vivre en sécurité avec ma femme et mes enfants. Je demande à être convoqué par un officier de protection afin d'apporter tous les éléments complémentaires dont il pourrait avoir besoin.

Veuillez accepter, Monsieur le Directeur,

Signé..... »

Le statut a été accordé le 16/9/2000 par l'OFPRA.

2^{ème} Figure :

M. B, 31 ans, de nationalité rwandaise, entrée régulière en France le 8/8/99. Marié et père d'un enfant né durant l'examen de sa demande d'asile en France. Il demande l'asile pour des menaces et des persécutions subies à cause du contexte politique du Rwanda et en raison de son appartenance à l'ethnie Hutue. Son récit, envoyé à l'OFPRA le 30/9/00, comporte six pages. Précisant son état-civil (marié à X avec en gras le numéro OFPRA de sa femme qui a demandé également l'asile en France), des informations sur son père, mort en prison, et sur sa mère.

Il précise qu'en 1994, il fuit Kigali en proposant des détails sur les raisons de l'assassinat de sa mère. Il retourne à Kigali pour terminer ses études, il tente de récupérer la maison familiale, mais il est confronté au refus du militaire qui l'habite, et ce problème de réquisition de la maison familiale devient un argument politique : en tant que Hutu, il n'a

plus de droits. Il quitte Kigali et va à Butaré, travailler dans une rizerie. Il retrouve sa femme. Mais, quand on découvre qu'il est Hutu, le bourgmestre lui cherche des ennuis. Suit une description de l'assassinat de sa mère, de sa sœur et de son oncle alors que sa femme et lui étaient cachés dans un autre bâtiment mitoyen.

Puis, avec sa femme, ils vont être détenus trois jours avant de repartir à Butaré. Il décrit un épisode avec un militaire qui jette une grenade et fait exploser sa maison familiale. Il essaie sans succès de quitter le Rwanda. Il tente de passer en Tanzanie dans un camion avec des marchandises frauduleuses et d'autres personnes qui cherchent à fuir, mais ils sont refoulés, et il retourne à Kigali. Le 7/3/99, il est emprisonné un mois et demi dans le cadre d'une rafle dans le quartier, puis transféré à Gitarama en prison, jusqu'au 11/6/99 pour motif de déplacement de bornes. Il est ensuite assigné à résidence. Il fuit à Kigali où il apprend que sa femme a été torturée et qu'elle est partie en France. Le 2/7/99, il est à nouveau arrêté et libéré le 5/7/99. Il cherche à gagner la France. Il écrit : « Dès le début du mois de juin, j'ai cherché un moyen de venir en France. Cette nouvelle arrestation m'a encore plus confirmé qu'il fallait absolument que je quitte le pays avant qu'une de ces arrestations arbitraires ne tourne mal. ».

Il contacte un ami en Guinée qui lui trouve quelqu'un pour faire un certificat d'hébergement en France. Mais, l'ambassade française refuse de lui donner un visa touristique. Il prend alors contact avec le ministre de la coopération, M. X, et il est recommandé auprès du Consul. Il obtient alors son visa le 6/8/99. Le 7/8/99, il prend l'avion sans avoir rien dit à son employeur, simplement qu'il prenait ses congés annuels. Il écrit :

« Je tiens à préciser qu'au cours de ces démarches, j'ai été convoqué le 5/8/99 au Parquet de Gitarama. Convocation à laquelle je me suis présenté. Mon cousin m'a appris que j'étais de nouveau convoqué au début de la semaine du 9/8/99. Les tracasseries continuaient, à tout moment elles pouvaient se terminer par une arrestation ou une liquidation.

Je tiens à préciser que le fait de connaître des personnalités ayant un poste élevé dans l'administration ne me protégeait en aucun cas des décisions que pouvait prendre un militaire. Les civils, quelle que soit leur fonction, ne peuvent intervenir ou interférer dans les décisions militaires. »

Il finit son récit en demandant à être convoqué par un officier de protection afin d'apporter des éléments complémentaires dont celui-ci pourrait avoir besoin. Sa lettre se termine par une formule de politesse et sa signature. L'OFPRA lui accorde le statut de réfugié le 24/10/2000.

Ensuite, nous présentons deux figures de demandes d'asile conclues par l'obtention du statut de réfugié devant la CRR :

3^{ème} Figure :

M. S., 42 ans, de nationalité arménienne, marié 2 enfants, a quitté son pays en 1996, et un an et demi après, entre en France de manière irrégulière. Il adresse sa demande d'accès au statut de réfugié pour les menaces subies à cause de son appartenance aux Témoins de Jéhovah.

Il explique qu'il a été licencié le 28 février 1996 de l'école où il travaillait, étant accusé de propagande et de prosélytisme pour sa religion, son frère a été fusillé parce qu'il a refusé d'aller à la guerre. Il a été envoyé lui-même de force au front au Kharabakh (guerre contre la Turquie), mais il refuse de faire la guerre, à la fois en raison de son appartenance aux Témoins de Jéhovah et pour de raisons familiales (sa grand-mère est turque). Il explique sa fuite du front, il se cache durant 6 mois avant de s'enfuir à Moscou où il vit en cachette avec sa famille avant de passer par Varsovie en 1998, pour arriver clandestinement à Lyon en avril 1998. La lettre adressée à l'OFPPRA se termine :

« Je ne veux pas que mes enfants subissent le même sort que moi et souhaite qu'ils grandissent dans un pays libre et indépendant. Je vous prie d'examiner ma situation et vous demande d'être convoqué. Je ne peux pas retourner dans mon pays car c'est la mort qui m'attend. J'espère vivement une réponse positive de votre part. Le 20 mai 1998.
Signature »

Ce courrier adressé à l'OFPPRA va être complété par une lettre faisant état des réunions organisées et des interventions policières à son domicile ainsi que des violences physiques subies lors de l'interrogatoire dans les locaux de la police.

Décision de rejet de l'OFPPRA datant du 23 mars 1999. Cette décision est présentée de la manière suivante :

« Le directeur de l'OFPPRA informe que l'intéressé, de nationalité arménienne, invoque à l'appui de sa demande ses convictions religieuses. Il soutient avoir été licencié en janvier 1996 de son poste de professeur pour avoir parlé à ses élèves de l'enseignement des Témoins de Jéhovah. M. S. n'a pas apporté d'éléments suffisants de nature à établir qu'il se trouve personnellement dans l'un des cas prévus par l'article 2 de la loi de 25 juillet 1952 modifiée. Son licenciement ne saurait être qualifié de persécution au sens des dispositions de la loi du 25/7/1952 modifiée. De plus, son récit est peu convaincant en ce qui concerne les difficultés qu'il aurait rencontrées avec

les autorités militaires et son enrôlement forcé dans la région du Haut-Karabakh et est insuffisant pour établir qu'il ait été l'objet, ou qu'il puisse craindre des persécutions à l'égard des autorités publiques arméniennes. En conséquence, sa demande en date du 27/5/1998 est rejetée ».

Le document de l'OPFRA est signé par le chef de la 1^{ère} section Europe.

Suite à la réponse de l'OPFRA, le requérant engage un recours à la CRR, le 3 mai 1999. Celui-ci comporte une lettre de 22 pages manuscrites en mentionnant des noms propres, plus de précisions sur les réunions organisées, les violences exercées sur un des enfants du demandeur, un article concernant la situation des Témoins de Jéhovah en Arménie traduit par l'Inter-service Migrants (et facturé à FR). Une avocate lyonnaise est sollicitée pour défendre le dossier, à qui le responsable du CADA adresse un extrait en anglais du dernier rapport du HCR, datant d'octobre 1999, concernant la persécution des minorités religieuses en Arménie, dont les Témoins de Jéhovah.

Le dossier va être également complété : par l'attestation de la visite au Centre de Droit et Ethique de la Santé à Lyon ; par une lettre d'un médecin psychiatre du C.H. du Vinatier concernant l'état psychologique de M. S et informant que son traitement ne l'autorise pas à s'éloigner de Lyon pour une période de 6 à 8 semaines en précisant qu'il « *présente un certain nombre de troubles à la fois sur la lignée végétative et psychiatrique qu'il est plausible de rattacher aux mauvais traitements qu'il dit avoir subis dans son pays* » ; par une photocopie d'un document rédigé par l'OSAR (Organisation Suisse d'Aide aux Réfugiés) concernant l'engagement des Témoins de Jéhovah dans l'armée et le traitement des minorités religieuses en Arménie, précisant que la loi de 1991 interdit tout acte de prosélytisme ; par une lettre envoyée par l'avocate à la CRR comportant l'acte de décès du frère ; par une attestation de résidence dans la ville d'origine ; par une attestation de l'ancien employeur ; par une attestation d'appartenance aux Témoins de Jéhovah ; par un article traduit d'un journal arménien concernant les Témoins de Jéhovah dans lequel M. S. est cité personnellement ; par le témoignage, également traduit, d'une voisine certifiant connaître personnellement M. S. et attestant de la véracité des faits racontés par celui-ci ; par un certificat médical de l'hôpital de la ville d'origine signalant un « état inconscient » daté du 30 janvier 1996 et enfin, par la convocation militaire datée du 28 février 1996.

Le texte de plaidoirie de l'avocate devant la CRR, reprenant des extraits du récit du demandeur, s'organise de la manière suivante :

« Ainsi c'est à tort que l'OFPPRA n'a pas retenu le licenciement comme une des conséquences de l'appartenance aux Témoins de Jéhovah. Ce licenciement est directement lié à leurs croyances religieuses. En ce sens, l'OFPPRA a commis une erreur d'appréciation puisque l'appartenance à une religion peut être le motif de crainte de persécutions conformément aux dispositions de l'article I-A rappelées ci-dessus. L'article I-A de la convention de Genève dispose que « le terme de « réfugié » s'appliquera à toute personne ...qui craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner... ».

Ensuite, le document de l'avocate s'appuie sur une longue plaidoirie avec différents arguments cherchant à établir la nature de la persécution et mettant en relation les violences subies et l'appartenance religieuse du demandeur. L'avocate conclut :

« L'ensemble de ces éléments démontre au tant que de besoin que les époux S. justifient amplement de craintes de persécution du fait de leur religion. Dans ces conditions, il est demandé à la CRR d'annuler les décisions prises par l'OFPPRA et de leur reconnaître le statut de réfugiés politiques. »

Par courrier du 29 février 2000 le Secrétaire Général de la CRR informe M. S. de l'annulation du rejet de l'OFPPRA, réponse présentée de la manière suivante :

(extrait) *«... considérant que, si le licenciement de M. S. de ses fonctions d'instituteur peut être imputé à son prosélytisme auprès de ses élèves, les arrestations et les brutalités policières dont le requérant a fait l'objet du seul fait de ses convictions religieuses, ainsi que les conditions dans lesquelles il a été rappelé pour une période militaire et traité pendant cette période, ont le caractère de persécution, au sens des dispositions précitées de la Convention de Genève, qu'en égard aux conditions dans lesquelles il a quitté son pays M. S. peut craindre avec raison de telles persécutions en cas de retour dans ledit pays ; qu'il est, dès lors, fondé à se prévaloir de la qualité de réfugié. »*

4^{ème} Figure :

Mme A., de nationalité anglaise, célibataire, infirmière de profession. Elle entre en France le 12.5.1998. Son récit de 12 pages est adressé à l'OFPPRA le 11.6.1998. Après la présentation de son état-civil, la requérante explique l'histoire de son père et de ses divers engagements politiques (entrée dans des réseaux politiques, guerre d'indépendance, défaite de son mouvement, fuite au Congo Belge en 1975). Son père est abattu en 1976, d'où une vie difficile pour la famille à Kinshasa. Elle fait ses études secondaires puis d'infirmière. En 1991, le centre où elle fait ses études est pillé et les étudiants sont

transférés dans la province du Bas Zaïre. Après l'obtention de son diplôme, elle retourne à Kinshasa. Elle va être engagée dans un hôpital militaire, mais en tant qu'infirmière civile. La vie devient difficile au camp, avec les manifestations contre Mobutu et l'arrivée de Kabila. Ils sont pris en otages par les soldats du nouveau régime, et avec la prise de Kinshasa, les viols et les chasses aux proches de Mobutu commencent. Elle écrit : « Le 17/5/1997 à 3h du matin, les forces de Kabila nous prirent en otage et nous placèrent dans la prison militaire ».

Elle précise qu'elle a été soupçonnée de 'sortir' avec des officiers. Elle parle des viols répétitifs pendant la nuit : cinq femmes ont subi des viols. Elle réussit à s'évader et à s'enfuir jusqu'à un village (nom cité) où habitait une collègue d'école. Elle va rester cachée pendant plusieurs mois. Elle découvre qu'elle est enceinte suite aux viols. Elle est alors transportée à l'hôpital où elle va avorter. Puis, elle retourne au village où elle apprend le décès de sa mère, ce qui la décide à repartir pour Kinshasa. Elle y retrouve ses frères et sœurs. Puis, elle est à nouveau arrêtée et emprisonnée. Elle est interrogée pour savoir où ont fui les officiers de Mobutu. Elle va rester en prison pendant 3 mois, et va être transportée à l'hôpital d'où elle fuit pendant la nuit en trompant la vigilance de ses gardes.

Elle va se réfugier chez une cousine en banlieue de Kinshasa. Elle vend son terrain pour payer son voyage. Elle « emprunte » un passeport à une autre femme et arrive en Italie. Mais, elle doit remettre les papiers « empruntés » à la cousine de cette femme en Belgique. Elle finit son récit en certifiant sur l'honneur la véracité des déclarations et en signant.

Selon les traces que nous avons pu constater du travail d'aide du permanent de FR pour la préparation de la convocation à l'OFPRA, le but de l'entretien a été de préciser les conditions d'incarcération, d'évasion, les risques encourus en cas de retour, les persécutions par l'Etat et en quoi l'Angola ne pouvait pas la protéger.

L'OFPRA rejette la demande le 14/1/2000, rejet notifié le 24/1/2000, précisant que l'intéressée :

(extrait) « n'a pas apporté d'éléments suffisants de nature à établir qu'elle se trouve personnellement dans l'un des cas prévus par l'article 2 de la loi du 25 juillet 1952 modifiée. [il en suit un résumé du récit au conditionnel] Cependant, entendue à l'Office, elle n'a pas démontré le bien-fondé de ses craintes de persécutions au sens de l'article susvisé vis-à-vis des autorités du

pays dont elle a la nationalité ni de l'organisation angolaise à laquelle aurait appartenu son père. A cet égard, l'Office observe que ses déclarations vagues et confuses n'ont pas permis d'avérer les craintes politiques, par ailleurs très anciennes de son père. En conséquence, sa demande en date du 3/6/98 est rejetée. »

Mme A. dépose son recours à la CRR, le 16/2/2000, avec un récit qui comporte quasiment sept pages supplémentaires d'informations par rapport au récit adressé à l'OFPRA. Le travail d'aide de FR a consisté en une reconstruction chronologique du récit avec des éléments plus précis, notamment les dates, et les lieux : un travail de mise en relation entre des événements historiques connus et son histoire personnelle. Autrement dit, faire entrer l'histoire personnelle dans une histoire événementielle plus générale.

Le récit adressé à la CRR comporte une description plus précise des activités militantes de son père, des éléments plus détaillés de sa fuite du camp militaire, le nom du médecin qui l'a fait avorter, et une description de sa tentative de passer la frontière congolo-angolaise. Comme elle ne parle pas portugais, elle est considérée comme une « regressada » (revenante) et c'est pour cette raison qu'elle est mise en garde à vue et soupçonnée d'être une opposante espionne. Le récit comporte également des noms de gens qu'elle connaissait et qui ont demandé l'asile politique à l'Angola. Il comporte également une description de sa fuite et de son retour au Congo, en proposant un complément d'informations sur l'identité de la femme qui l'a aidée et qui faisait du trafic entre Paris et Bruxelles. Dans le récit, elle raconte également ses problèmes actuels à la fois d'ordre physiologique liés aux viols (en joignant un certificat médical daté du 26/4/2000), une description précise de ses tortures (dont elle n'avait pas fait mention jusque-là) et d'ordre psychologique en faisant allusion à un suivi psychologique dont elle est l'objet. Son récit évoque enfin le problème des papiers d'identité congolais et l'impossibilité de demander l'asile en Angola.

La CRR lui accorde le 24/10/2000 le statut de réfugié, en précisant que son récit comporte plus de détails, faisant valoir les persécutions de nature politique et ethnique, par rapport celui envoyé à l'OFPRA.

Enfin, nous présentons deux figures de demandes d'asile conclues par un rejet devant la CRR :

5^{ème} Figure :

Mme Z., 25 ans, de nationalité somalienne, un enfant. Elle a quitté son pays d'origine le 29 juillet 1995, est entrée de façon irrégulière en France le 5 avril 1998 et est arrivée à Lyon le 6 avril 1998. Issue du clan ethnique Reer Hamar, clan très minoritaire en Somalie, sa maison a été détruite par un obus, son grand frère tué par les miliciens de l'U.S.C. (United Somali Congress), les biens de sa famille pillés. Fuite à Jahar, où elle est restée deux ans et demi. Retour à Mogadiscio, mais l'insécurité la pousse à nouveau à fuir.

Sa demande est rejetée par l'OFPPRA le 2 avril 1999. La lettre de l'OFPPRA est argumentée de la manière suivante :

« Le Directeur de l'OFPPRA informe Madame ... qu'elle n'a pas apporté d'éléments suffisants de nature à établir qu'elle se trouve personnellement dans l'un des cas prévus par l'article 2 de la loi du 25 juillet 1952 modifiée. L'intéressée a déclaré dans sa demande écrite, et lors de son entretien, qu'elle appartient au clan Reer Hamar et qu'elle a quitté son pays en 1995 afin d'échapper aux exactions dont est l'objet son clan de la part des autres clans somaliens. Cependant, dans la situation qui règne actuellement en Somalie, les craintes de persécutions énoncées en raison de son appartenance à un clan minoritaire et à supposer l'ensemble des faits établis ne sont pas de nature à justifier la reconnaissance de la qualité de réfugié par application de l'art.2 de la loi du 25 juillet 1952 modifiée. »

Après le rejet par l'OFPPRA, justifié par l'absence de persécution par des autorités étatiques, la requérante adresse un recours à la CRR. Ce courrier s'organise de la manière suivante :

(extraits) « L'OFPPRA estime, qu'à supposer les craintes de persécutions établies, la situation qui règne actuellement en Somalie ne permet pas de justifier la reconnaissance de la qualité de réfugié. Je ne suis pas d'accord avec cela, car ne suis-je pas persécutée en raison de mon appartenance à un groupe social, à savoir mon appartenance au clan Reer Hamar, qui a toujours été un clan minoritaire sous estimé par d'autres clans ? Quel que soit le clan qui gouverne à Mogadiscio (Hawiyé, Darod ou Isaaqs), nous sommes pourchassés et les premiers à être victimes des actes de barbarie et des tueries. (...) Aujourd'hui, je me résous – à contre-cœur – à raconter des exactions commises sur ma personne que je ne souhaitais pas dévoiler, que je cherche plutôt à effacer à jamais de ma mémoire. Il s'agit en effet des choses que, de par mon éducation, j'avais jugé indicibles tellement elles sont humiliantes. Par deux fois, j'ai été agressée et au bord du lynchage. J'ai été violée le 26 juillet 1995 vers 19h00 et n'ai eu la vie sauve qu'en déboursant 300 dollars. (...) Signature ».

L'argumentation mobilisée par l'avocat pour défendre son dossier va également s'appuyer sur le fait que, bien que la requérante ne soit pas persécutée par un Etat, il y a bien absence d'une autorité étatique susceptible de protéger la vie de la personne ¹.

La décision de la CRR datée du 19 janvier 2000, rejette la demande d'admission de la requérante au statut de réfugié, lettre argumentée de la manière suivante :

(extrait dernier paragraphe) « (...) *Considérant, toutefois, que, dans la situation qui règne actuellement en Somalie, les craintes exprimées par ses ressortissants sont liées au climat généralisé d'insécurité qui prévaut dans ce pays où, en dépit des efforts entrepris par l'Organisation des Nations Unies pour restaurer l'existence d'un pouvoir légal, des clans, des sous-clans et fractions d'une même ethnie luttent pour créer ou étendre des zones d'influence à l'intérieur du territoire national sans être toutefois en mesure d'exercer dans ses zones, à l'exception de celles du Somaliland, un pouvoir organisé qui permettrait, le cas échéant, de les regarder comme des autorités de fait ; que ces craintes ne peuvent, en conséquence être assimilées à des craintes des persécutions au sens des stipulations précitées de la Convention de Genève, lesquelles subordonnent la reconnaissance de la qualité de réfugié à l'existence de craintes personnelles de persécutions émanant des autorités du pays dont le demandeur a la nationalité ou encouragées ou volontairement tolérées par les autorités ; que d'ailleurs, le caractère imprécis et peu vraisemblable des déclarations de la requérante concernant les agressions qu'elle allègue avoir subies en altère la crédibilité ; qu'au demeurant, la demande de reconnaissance de la qualité de réfugié formée par l'époux de l'intéressée, Monsieur ..., a été rejetée par une décision de l'OFPRA en date du 8 avril 1999, qui n'a pas été contestée devant la Commission ; qu'ainsi, en tout état de cause, le recours ne peut être accueilli ; (...) le recours est rejeté. »*

6^{ème} Figure :

Mme R., veuve, 3 enfants, quitte l'Arménie le 20/7/98 et arrive en France le 29/7/1998. La demande d'asile est envoyée à l'OFPRA le 4/9/98. Le dossier étudié comporte un résumé du récit organisé chronologiquement. En 1985, elle se marie avec un Arménien azéri, le 14/1/1989 ils sont chassés d'Azerbaïdjan. Son mari travaille sur une base militaire. Suite à des vols d'armes, son époux est accusé. Ils font l'objet de pressions, de perquisitions, et ils sont obligés de se présenter tous les mois au commissariat militaire, avec une interdiction de quitter le pays. Le 6/5/1998, son époux est emmené de force par

¹ L'avocat fait référence à l'arrêt DANKHA et aussi à l'affaire ABDULLAH du 26/1//1993 de la CRR de 1983 selon lequel il ne s'agit pas d'être seulement persécuté par une autorité officielle. Son argumentation repose sur deux hypothèses : a) soit l'absence d'autorité constituée, auquel cas il y a des persécutions (ou des craintes) exercées à l'encontre d'une personne en raison de son appartenance à tel groupe social, b) soit l'existence d'une autorité, mais incapable de protéger ses ressortissants ou considérée comme tolérant volontairement les auteurs de persécutions

des inconnus apparemment non militaires. Le 10/05/98, un ami lui apprend la mort de son mari. Le 27/07/98, elle quitte l'Arménie avec un de ses enfants. La requérante n'a aucun document à sa disposition (titre de voyage, de passeport, ou un autre document susceptible d'attester d'un passage de frontière) ni d'elle ni de sa fille, et elle précise avoir des problèmes psychologiques et de mémoire.

Suite au récit, l'OPFRA adresse une demande de compléments de pièces pour le dossier (les originaux des titres de voyage, tout document d'identité, un récit plus circonstancié ainsi que toute autre attestation qu'elle pourrait posséder).

Sur quelques notes dans le dossier, on constate que le permanent de l'association cherche à lui faire préciser les noms, les lieux, les dates : quand va-t-elle, par exemple, vivre à Bakou ? que faisait son mari en Azerbaïdjan ? quand son mari a-t-il été envoyé au front ? quel travail faisait son mari sur la base militaire ? quelle est la date des vols d'armes ? pourquoi l'a-t-on accusé, lui ? demande de détails sur l'enlèvement du 6/5/98, qui, comment, etc. ? qui lui a annoncé la mort de son époux le 10/5/1998, comment le savait-il ? que se passe-t-il entre mai et juillet ?

La requérante renvoie alors un complément du récit où elle précise à nouveau son état-civil et puis une reconstitution chronologique des événements. Le 26/2/88, le conflit éclate et sa famille est victime de violentes agressions, comme tous les Arméniens de Bakou. Le 14/6/89, la brigade du ministère de l'intérieur fait une rafle. Ils sont restés 12 heures sans eau ni nourriture, puis on les a emmenés au port et ils ont embarqué pour Krasnovodsk, son mari a été envoyé au front. Après, son époux a travaillé à la base militaire de Gunri, et a été accusé d'être complice de vols d'armes. Perquisitions chez elle. Interdiction pour son mari de quitter l'Arménie, et obligation de se présenter tous les mois au commissariat militaire, d'où il revenait chaque fois battu et blessé. Il n'en parlait pas. Le 6/5/98, enlèvement de son mari. Elle raconte qu'elle s'adresse au commissariat qui lui répond qu'ils ne savent rien sur ce qui lui est arrivé. Le 10/5/98, elle apprend la mort de son mari. Elle décide de partir et demande à un ami de l'aider. Comme elle n'a pas d'argent, elle laisse deux de ses enfants et part avec l'une d'entre elles. Le 20/7/98, elle part à Kiev et arrive en France en bus. Elle évoque à nouveau des problèmes de mémoire dus à ce qu'elle a vécu et qui l'empêchent de donner des informations plus précises.

Sa demande est rejetée par l'OFPRA le 18/11/1999 avec la justification suivante :

(extrait) « L'intéressée (...) entendue à l'Office, ses explications ne sont apparues ni précises ni convaincantes. Elle n'a fait état d'aucun élément susceptible de justifier ses craintes de persécution à titre personnel de la part des autorités arméniennes. Par ailleurs, les motifs pour lesquels son époux avait été menacé puis enlevé et elle-même poursuivie à la suite du décès de ce dernier, ne répondent pas aux critères prévus par l'article 1 A 2 de la Convention de Genève. L'Office en conséquence ne peut conclure au bien-fondé de sa demande ».

Après la décision de l'OFPRA, la requérante dépose un recours à la CRR. L'association lui obtient un rendez-vous au Centre de Droit et Ethique de la Santé à Lyon. Le travail d'aide à l'élaboration du récit va être organisé autour de l'argument visant à démontrer que les craintes de persécutions à titre personnel de la part des autorités arméniennes sont fondées. Cela donne lieu à un « nouveau » récit de six pages, annoté par un permanent de FR, avant d'être envoyé à la CRR le 20/12/1999 réduit à quatre pages. Il se présente de la manière suivante :

« Formule de présentation du recours. Etat-civil, le récit débute par une date : « tout a commencé le 26/2/88 », en donnant plus de précisions sur les persécutions que subissaient de manière générale les Arméniens d'Azerbaïdjan. Ensuite, des éléments personnels, le 14/1/89, précisant que les Azéris les chassent de chez eux et les emmènent de force au port. Ils vont embarquer pour Krasnovodsk, mais ne restent pas longtemps car ils ne se sentent pas en sécurité et décident de partir pour l'Arménie. Elle dit avoir peur pour son mari qui est militaire. Arrivée en Arménie, son mari entre dans l'armée arménienne et il est sur le front du Karabakh de 1989 à 1993. En 1993, il est blessé et affecté en 1994 à la caserne de Gunri. Elle écrit : « La vie était plutôt calme, les enfants étaient scolarisés et je commençais à penser que le pire était derrière nous. Malgré tous ces moments difficiles vécus par le passé, mes enfants commençaient à oublier leur vie de gitans et les horreurs de la guerre ».

En mai 1998, son époux subit un interrogatoire violent au commissariat. Mais il ne le lui a pas raconté sauf pour lui dire que la base avait été cambriolée et qu'il en était accusé, alors que c'étaient les hauts responsables qui vendaient des armes et faisaient du trafic avec la mafia. Elle précise que son mari lui donne un nom à contacter en cas de problèmes (nom cité). Le 6/5/98, son mari est enlevé par quatre militaires et disparaît. Elle dit avoir contacté la personne mais, comme elle ne sait rien, elle va au bureau militaire mais, là non plus, elle n'obtient aucune information. Alors, elle va au KGB où on lui dit que son mari est là, mais qu'elle ne peut pas le voir. Le 10/5/98 son mari est trouvé assassiné. Elle va

porter plainte. Le 19/5/98, trois hommes du ministère des affaires intérieures pénètrent chez elle la nuit et saccagent la maison sans rien trouver. Elle écrit : « Leur culpabilité dans cette affaire était importante et pour sauver leur peau et paraître innocents, ils avaient besoin d'une famille qui servirait de bouc émissaire ».

Le 24/5/98, deux hommes l'accostent dans la rue pour lui parler. Ils lui demandent de l'argent pour les 25 armes volées, elle refuse, elle est alors battue ainsi que sa fille. Elle se réfugie à l'hôpital avec ses enfants. Elle y est interrogée par un inspecteur, et elle dit avoir peur. Elle reçoit la visite de l'ami de son mari qui lui dit qu'elle est en danger et qu'on ne peut rien faire contre ces personnalités et qu'il faut qu'elle se cache. Elle contacte une amie à T. et part de l'hôpital avec ses enfants pour fuir l'Arménie. Mais, elle précise ne pas avoir assez d'argent pour le voyage et confie deux de ses filles à son amie. Elle finit son récit en écrivant :

« J'ai choisi la France parce que c'est un pays chaleureux, qui vient en aide aux personnes en danger et en détresse. Je suis là depuis juillet 98 et j'ai repris goût à la vie avec mes enfants malgré les nuits blanches et les cauchemars. Mes enfants et moi avons retrouvé un peu de notre équilibre psychologique. (...) Je vous prie de croire ce que je vous dit, car j'ai beaucoup souffert dans ma vie et je veux donner la stabilité à mes enfants ainsi que le droit de vivre comme un être humain. Après être devenus une victime des événements, mes enfants et moi vous demandons de nous accorder le statut de réfugié car un retour en Arménie est impossible pour nous. Je demande à être convoquée à la CRR afin de pouvoir vous apporter toutes les informations complémentaires dont vous pourrez avoir besoin. » Signature

Comme le travail d'aide s'appuie sur la stratégie de FR, qui consiste à voir de quelle manière les violences et les persécutions subies relèvent des autorités publiques et/ou de leur incapacité à assurer la protection de la requérante, un certain nombre de documents vont venir appuyer cet aspect, tels que : un acte d'un tribunal militaire qui confirme l'assassinat par balle de son mari avec constatations de coups et blessures sur le corps ; une convocation du mari auprès de l'inspecteur de police ; une attestation d'hospitalisation ainsi que des extraits d'actes de naissance de ses trois enfants.

La décision de la CRR du 3/5/2000 s'organise de la manière suivante :

(extrait de la conclusion) « *considérant toutefois qu'il ne ressort ni des pièces du dossier, ni des déclarations faites en séance publique que la requérante ait été victime ou puisse craindre de faire l'objet de persécutions de la part des autorités publiques arméniennes pour l'un des motifs énoncés à l'article 1A2 des stipulations précitées de la Convention de Genève, ou d'agissements encouragés ou tolérés par ces dernières, que les documents produits ne permettent pas d'infirmer cette analyse ; qu'ainsi le recours ne peut être accueilli, décide le recours rejeté, délibéré dans la séance du 10/5/00, lu en séance publique le 31/5/00* ».

2.2.6. DU DEMANDEUR D'ASILE COMME SUJET MENACE

« On ne voulait pas seulement être des logeurs, et donc il y a défense du droit d'asile, alors, dans ce sens, ça peut être la cause, l'enjeu politique de la dimension de l'asile que nous avons voulu forte au CRARDDA, d'ouvrir aussi le secteur de la défense des déboutés du droit d'asile, et aussi un certain nombre de voyages pour chercher à comprendre ce que se passait. » (ancien président de FR)

L'accès au statut de réfugié est la reconnaissance d'une menace ou d'une violence portées à l'individu. Nous l'avons souligné, le récit met l'accent sur les capacités des personnes à se raconter, il faut une « écriture de soi » permettant de motiver sa demande d'asile indexée à un mouvement pour fuir le danger. Du point de vue anthropologique, on pourrait comprendre que le récit s'inscrit dans une perspective symbolique de l'échange, en ce sens que l'individu propose en contrepartie de sa demande de protection de se livrer, de se raconter, de témoigner des liens sociaux informés par des événements, et de toutes les raisons qui l'ont contraint à fuir. Le demandeur d'asile est, par là, un « être de procédure récitative » car, pour pouvoir examiner son dossier, cela exige de la parole, des détails, des événements permettant de faire valoir la singularité de son histoire et pouvoir de cette manière l'inscrire dans l'application des principes généraux de protection. Le récit de demande d'asile met en lumière des événements marquants qui infléchissent le cours de la vie, parmi lesquels on retiendra, de préférence, ceux qui permettent, tout en respectant la situation singulière, de la référer aux principes généraux de l'accès à l'asile. Il y a une métamorphose qui fait que des éléments biographiques vont être choisis pour témoigner des conditions de vie de l'individu et mettre en lumière l'accusation de la défaillance des autorités étatiques pour assurer sa protection. Dans ce cadre, le récit est potentiellement l'opérateur de cette métamorphose soutenant l'opposition entre des éléments individuels et l'impuissance des autorités à garantir la protection de l'existence menacée de la personne. Du coup, l'accès à l'asile participe à une sorte de réhabilitation identitaire, puisqu'il met à nouveau à l'abri les appartenances sociales menacées. Et c'est aussi une forme de rattachement à une nouvelle communauté politique lorsque le réfugié met sa vie entière entre les mains d'un autre Etat.

A partir de nos différentes analyses concernant l'aide à l'élaboration du récit, permettant de voir les principes qui sont à l'œuvre et qui structurent l'activité des permanents de FR, ainsi que les modes de perception présents dans la défense de l'asile, nous faisons

l'hypothèse de l'existence de la construction, par FR, d'une spécification locale du réfugié telle qu'elle apparaît dans ses activités. Nous entendons par là une « figure idéale » du réfugié, telle qu'elle s'accomplit dans le travail d'investigation, dans la confection collective de l'histoire du demandeur d'asile, dans la perception, dans les jugements et les principes auxquels les permanents de FR se réfèrent pour rendre intelligible et justifier leur action (une « figure idéale » du réfugié, une sorte de référence qui constitue un horizon de l'action c'est-à-dire ce vers quoi il faut amener les demandeurs d'asile)¹. C'est ce que nous explique le directeur de FR :

« S'engager pour la défense du droit d'asile, parce que d'abord c'est un élément important et c'est probablement un des éléments les plus importants parce que, selon la formule traditionnelle, c'est le dernier des droits quand on en a plus ou quand on en a aucun. C'est de pouvoir demander l'asile et de l'obtenir, simplement la pratique du droit d'asile ou de la demande d'asile dans les pays occidentaux tend à oublier parce qu'il n'y a pas d'exode de chez nous vers les autres, par conséquent, il a tendance à être minoré dans la représentation qu'on en a en tant que valeur pour nous-mêmes. Il est bien un des droits tout à fait essentiels, mais tout simplement, comme on le pratique pas, on a tendance à le relativiser, à lui donner un moindre poids. Donc, une raison qui est issue des droits de l'homme et une deuxième, qui est « excitante » si j'ose dire, c'est que je pense et de ce côté on apporte des choses dans le débat en France, c'est qu'il y a cette ambiguïté sur les flux d'asile depuis 20-25 ans du fait qu'en raison de l'arrêt de l'immigration en 1974, l'asile est, a été, une voie réglementaire sur laquelle se replie un certain nombre de candidats à l'immigration. Donc, il faut étudier le flux d'asile comme un des éléments importants du flux migratoire, ce qui n'empêche aucunement d'apprécier dans cet élément de flux migratoire quelle est la part qui revient à des persécutions, des menaces, des risques qui sont prévus par la Convention de Genève. (...) [Asile et immigration] sont complètement mélangés dans le canal asile puisque y a pas d'autre voie d'accès, par conséquent nous, notre problème, c'est de différencier, c'est de lutter contre l'amalgame. (...) Les [associations] généralistes vont emmener la catégorie du droit d'asile dans la catégorie des droits généraux et, au fond, comme disent les groupes de veille des sans-papiers, le droit d'asile c'est pas plus important que le droit au travail, le droit au logement, le droit à la carte de dix ans, alors que pour nous, y a une hiérarchie complète, c'est-à-dire que le droit d'asile c'est le dernier des droits qu'on utilise lorsqu'on n'en a plus. Par conséquent, il n'est pas en compétition avec les 35 heures. C'est-à-dire, y a une hiérarchie qui est tout à fait différente, et on ne peut pas analyser le droit d'asile dans une sorte de

¹ Rappelons par ailleurs que lors de l'assemblée générale extraordinaire de cette association du 25 novembre 1999 lorsqu'elle a décidé de changer le nom de l'association qui devient désormais, Forum Réfugiés, le président de l'association le justifie dans son communiqué de la manière suivante : « *Forum Réfugiés poursuivra le travail tel qu'il était défini dans les statuts du CRARDDA : promouvoir l'accueil des réfugiés demandeurs d'asile et entreprendre toute action humanitaire les concernant y compris hors frontières... être l'interlocuteur des pouvoirs publics au plan départemental, régional, national pour trouver les meilleures conditions possibles d'accueil et d'insertion des réfugiés. (article 2 de nos statuts). Introduire le mot réfugié dans le nouveau sigle nous place à l'essentiel de notre activité et renvoie aux personnes que nous voulons défendre.* ».

droit économique et social. Si l'on veut bien réfléchir sur le droit d'asile, sur la dimension historique, on a bien affaire à des réfugiés, et le droit d'asile n'est pas du tout un droit de l'homme, c'est simplement un droit de gestion d'échange entre deux ensembles. (...) En dehors des réfugiés, c'est-à-dire ceux qui nécessitent une protection pour un risque ou une menace fatale pour eux, tout ce qui est en dehors de cela, ça nous intéresse pas. Et ça nous permet de dire clairement qu'un demandeur d'asile débouté qui n'est pas menacé ça nous choque pas qu'il soit renvoyé dans son pays. Par conséquent, notre objet social n'est pas de se battre pour la régularisation de tous ceux qui sont déboutés de l'asile, il est de se battre pour des déboutés encore menacés qu'il faut donc protéger... Il y a une vraie difficulté à travailler la décision de qui est à protéger, qui ne l'est pas dans le désordre le plus complet du flux. Voilà, je prétends en tous cas et c'est la conviction de FR, qu'un demandeur d'asile qui a besoin d'une protection, on va le protéger et on obtiendra la protection, ça j'en suis sûr. »

en précisant encore plus loin dans son propos la notion de protection :

« Qu'est-ce que c'est qu'une protection? C'est pas un ordre moral renouvelé, c'est un conflit d'intérêts. A chaque fois, c'est un conflit d'intérêts entre deux civilisations, deux ensembles, entre deux sociétés, entre deux pouvoirs, entre deux paroisses. Par conséquent, je trouve que la capacité suggestive du débat général qui naît à partir de cette histoire d'asile est beaucoup plus grande à mon avis aujourd'hui que celle qui pourrait naître d'un débat sur l'immigration. Je pense même plus loin que ça ne peut être vraiment excitant que si on soustrait même cette question d'asile à une vision droits de l'homme, c'est-à-dire qu'on en fait véritablement un enjeu, l'asile est-ce que c'est autre chose qu'une régulation ? Je pense qu'on est au cœur de débats qui sont de nature plus civilisationnelle, qui sont plus forts, et nous on projette le débat et la discussion beaucoup plus loin que de savoir si on rajoute un peu d'immigration, si on lève le truc sur les informaticiens ou pas, ou alors parce que, dans le débat dans l'immigration, on a le débat entre ça et puis on supprime les frontières. Là, on est dans un débat purement spéculatif, tandis que, dans le champ de l'asile, à chaque occasion on est dedans. A chaque occasion, on est dedans, à toutes les frontières, à tous les itinéraires, à toutes les tensions, à toutes les frictions, à chaque fois que ça chauffe y a de l'asile. Et ça c'est pas un problème droits de l'homme. Chaque fois que ça chauffe, y a de l'asile, y a des gens qui foutent le camp, et d'ailleurs, le paradoxe le plus formidable c'est, qu'au fond, ce sont les pays les plus pauvres en matière de droits de l'homme qui sont confrontés aux plus gros problèmes de réfugiés. Donc, ils ont même pas le choix d'avoir à décider, c'est comme ça. » (directeur de FR)

Autrement dit, cette définition idéale a à voir avec la définition politique de la personne humaine ; ce n'est pas tant la définition normative de l'individu social dans les philosophies du sujet, mais du sujet politique c'est-à-dire en tant qu'il est assujéti à une souveraineté qui lui garantit sa protection. Le « déchiffrement » du demandeur d'asile auquel se livrent les permanents de FR dans leur activité d'aide, tout en incitant le demandeur à s'exprimer sur son vécu, à nommer les choses et les événements, en s'appliquant une position réflexive pour trouver ce qui compte pour l'asile, n'est donc ici

qu'un moyen pour toucher la qualité de l'individu politique. Nous pouvons faire allusion à l'exposé des « doctrines », pour reprendre l'expression de N. Dodier, c'est-à-dire ce qui correspond à des textes ou à des paroles qui approfondissent les raisons données aux actes ¹. Une caractéristique des doctrines est de concentrer leurs programmes dans des notions générales qui résument à elles seules toute la visée de l'action et ses fondations. Les membres de FR parlent en termes de « réfugié politique » par exemple, de l'asile comme d'un « témoin de l'espace démocratique », etc. : en somme, ce qui renvoie à des formes de construction intellectuelle, philosophique et juridique. En d'autres termes, il s'agit de références qui ont le souci de caractériser la démarche juridique, de définir les conceptions fondamentales de l'individu auxquelles est attachée la connaissance juridique. Il peut se trouver que ces notions soient présentes dans le discours, mais sans une argumentation approfondie. Il est aussi question des principes à suivre, comme par exemple : il faut « répondre à la demande de protection », il faut « défendre l'asile », il faut « considérer le demandeur comme un réfugié », « on ne s'occupe pas des migrants économiques » etc. : ces différentes expressions laissent entrevoir, mais de façon assez flottante, des principes de référence. Cependant, il ne s'agit ni de les considérer comme des façades vides de sens qui recouvrent la réalité sombre et complexe de mots et de principes, ni non plus comme des expressions qui donnent une bonne version des actes et reflètent la réalité concrète, mais comme des ressources qui forgent des principes pour l'action :

« Le meilleur argument pour la protection d'un réfugié, c'est le récit du réfugié tel qu'il finit par le faire au bout du moment, où on peut discerner une histoire réelle et une histoire qui a une certaine gravité. Après, il faut dire quand même que 95% des récits qui sortent spontanément n'ont aucune chance à l'asile tels qu'ils sortent, aucune. Les gens, ils racontent non seulement n'importe quoi et, en général, pas leur histoire, donc le résultat est tout à fait mauvais. Donc, il faut que les gens racontent leur histoire et pas celle qu'ils croient utile de raconter ou celle qu'on leur a dit de raconter. (...) on fait un travail de défense du droit d'asile et d'aide aux demandeurs d'asile, l'aide aux demandeurs d'asile est de les aider principalement à demander la protection et aider à demander la protection à travers un récit qui soit convaincant, recevable. (...) Défendre le droit d'asile, c'est aider les gens à obtenir la protection quand ils sont menacés, par conséquent, ils doivent

¹ Nous nous référons à la perspective pragmatique dont parle N. Dodier lorsqu'il écrit : « *les doctrines ont un rôle analytique : elles fournissent des directions pour organiser les repères de l'action, elles marquent notre questionnement des histoires, sur la base d'une tradition. Mais elles sont également testées : l'épreuve de la pragmatique peut mettre en évidence le fossé entre l'univers qu'elles déploient et les fondations sur lesquelles s'appuient effectivement les acteurs pour agir.* » dans N. Dodier, *L'expertise médicale, op.cit.*, p.54.

pouvoir exprimer quelles sont ces menaces dans des conditions qui soient recevables et entendables par celui qui va juger. (...) On n'est pas disposé du tout à nous intéresser à ceux qui, n'ayant pas de protection à faire valoir principalement, qui ont par ailleurs des tas de détresse à recycler, c'est pour ça qu'on s'engueule avec plein d'organisations à Lyon en leur disant, parce qu'ils nous disent : les déboutés vous les mettez à la rue. Attendez, c'est pas notre boulot, alors si on a un débouté dont on pense qu'y a encore des menaces, celui-là on fait quand même attention. Il reste une interprétation purement interne : on est une association, par conséquent nous pouvons agir clairement en énonçant la doctrine qui nous sert de fil conducteur, sinon on est des usurpateurs ou on se fait passer pour ce qu'on n'est pas. On a une doctrine qui commence et qui finit, on doit l'énoncer pour qu'elle soit clairement comprise, il faut qu'on puisse dire ce qu'on fait et faire ce qu'on dit, faute de quoi on créerait des illusions... » (directeur FR)

Par conséquent, le travail d'aide pour l'élaboration du récit enferme une conception de l'identité politique de la personne humaine. Il comporte la possibilité de transformer la personne empirique dénudée de son inscription sociale lorsque sa vie est sans instance souveraine de protection, en un être qui, à nouveau, peut faire valoir sa qualité à appartenir à une communauté politique. Etre « réfugié », disent les textes juridiques, est une qualité, comme si le récit et toutes les autres opérations que nous avons décrites permettent, par ce travail de reprise de soi, de rendre à nouveau opérationnelle l'identité sociale de la personne. Nous comprenons mieux, dès lors, l'incontournable contrainte narrative (l'accès à la parole) dans laquelle il faut se raconter en tant que sujet menacé pour prétendre à la reconnaissance d'un statut participant à une forme de restauration sociale et politique de l'identité de la personne. A ce titre, nous rejoignons les réflexions de C. Withol de Wenden lorsqu'elle s'interroge sur les conditions permettant au droit d'asile d'être effectivement reconnu comme un droit de la personne humaine. La réponse de cette auteure se décline de la manière suivante :

« - à la condition qu'il y ait autonomie de la politique de l'asile par rapport à la politique de maîtrise des flux migratoires ;

- à la condition que l'harmonisation européenne ne conduise pas à une régression des droits de l'Etat dans sa capacité à juger le bien-fondé de la demande d'asile, mais une lutte contre les effets pervers liés à la force d'attraction différenciée des pays européens ;

- à la condition de ne pas écarter l'hypothèse d'une modification de la convention de Genève, dépassée par les faits et par les bricolages rendus nécessaires pour répondre à une situation devenue plus mobile, plus incertaine, moins définitive mais où les flux sont inéluctables. L'octroi du statut est devenu parcimonieux, les instances de délivrance de

celui-ci sont souvent engorgées, le rejet massif des demandes, la forte précarisation de la situation des demandeurs (qui n'ont pas toujours accès au territoire d'accueil), les régularisations épisodiques de déboutés, l'impossibilité de refouler ceux qui, n'ayant pas obtenu le statut, ont néanmoins des craintes fondées de persécution chez eux, suggèrent une certaine inadéquation de la Convention de Genève à la réalité quantitative et qualitative des flux. (...) ;

- enfin à la condition d'envisager une répartition plus équitable des flux. Faute d'un sursaut de solidarité allié à une politique positive et préventive consistant à condamner l'action des pays qui produisent des flux de demandeurs d'asile, l'Europe des Etats-nations, tout comme l'Europe de Maastricht, sera en conflit avec l'Europe des droits de l'homme. »¹

Ainsi, la conception de la défense de l'asile, telle qu'elle est historiquement construite au sein de FR, consiste à ne pas s'en tenir seulement à la thématique de la personne. Parler de la personne dont il faut mettre en avant la singularité signifie, en même temps, que les permanents de FR n'ont pas de prise sur cette « région » de l'être. Bien que la singularité du sujet soit présente dans l'acte de se raconter, l'enjeu du travail d'aide est de faire apparaître, chez la personne, le réfugié en tant que sujet politique anéanti. L'engagement militant de FR consiste à reconfigurer cette singularité en tant qu'elle est ébranlée dans sa qualité au fondement de la communauté politique. C'est pour cela que FR revendique à la fois d'accueillir des réfugiés et non pas des demandeurs d'asile en mobilisant le caractère retroactif de la reconnaissance de la qualité de réfugié², et en évitant de parler des individus pris sous certaines qualifications qui pourraient devenir dévalorisantes et stigmatisantes de leur « identité menacée » :

« (...) Nous venons petit à petit à la notion de réfugié en tant qu'elle recouvre l'ensemble de la problématique "asile"... je pense qu'au fond, on vient plus de "droit d'asile" pour aller vers "réfugié", et c'est au centre de la tension nouvelle : on ne vient plus de "réfugiés" pour aller vers "droit d'asile". (...)

La protection, comment la définir mieux que de dire c'est celle qu'on accorde aux réfugiés comme une catégorie. D'ailleurs, quand on reprend un peu les débats, c'est une catégorie reconnaîtive c'est-à-dire que toute personne est réfugiée jusqu'à preuve du contraire, par

¹ C. Withol de Wenden, « Droit d'asile et droit de la personne humaine », dans le dossier spécial de la revue *Esprit* intitulé *Réfugiés ou intrus*, n°2, février 1995, pp.103-104.

² A propos du caractère reconnaîtif de cette catégorie J-Y. Carlier écrit : «... du caractère déclaratif de la reconnaissance de la qualité de réfugié, cette décision retroagit à la date d'entrée du requérant sur le territoire français ». in J-Y. Carlier (sous la dir.), *Qu'est-ce qu'un réfugié ?*, éd. Bruylant, Bruxelles, 1998, p. 403.

conséquent on n'est pas demandeur d'asile, on est réfugié et on demande la reconnaissance de la qualité de réfugié. Par conséquent, on est réfugié, et puis peut-être qu'on ne va plus en être. L'article 33 de la Convention de Genève, qui protège le requérant dans la procédure, ne protège pas un demandeur d'asile, il protège un réfugié, ce qui signifie que le demandeur d'asile dans la procédure est un réfugié. » (directeur FR)

C'est cela que nous avons appelé, dans notre programme de recherche, la construction sociale de la « refugiabilité » par FR. Plus explicitement, il ne s'agit pas tant de tenir à distance « l'être humain », mais surtout de le catégoriser comme une « entité politique menacée », et cette catégorisation a des répercussions importantes sur la manière dont FR articule dans son action militante la défense des réfugiés d'asile et celle de l'asile.

Son travail d'aide a pour objectif d'identifier les éléments de la vie du demandeur d'asile qui correspondent le mieux aux attentes de l'OFPRA. Son action d'aide à la rédaction du récit n'est pas stratégique en elle-même, elle ne le devient que lorsque le permanent de l'association, malgré l'hétérogénéité des faits biographiques, va privilégier tel ou tel élément. Si l'aide s'appuie sur une écoute bienveillante et orientée de façon à identifier les éléments biographiques « clés » pour fonder la demande, l'association s'inscrit également dans un engagement pour défendre l'asile comme une cause (politique). Du coup, son action d'aide s'inscrit dans un horizon qui dépasse le cas particulier, et de ce point de vue, les permanents de FR créent une continuité entre différents dossiers pour la défense de l'asile lui-même :

« Le droit d'asile doit être absolument protégé pour ceux qui, effectivement, légitimement, s'en réclament. C'est l'enjeu vraiment du droit d'asile. Alors évidemment y'a toute une part de gens qui disent « écoutez le droit d'asile ne doit pas seulement s'entendre au sens politique large, mais il doit aussi s'entendre au sens économique ». D'accord, alors ouvrons le débat, mais pour avoir ce débat ne mélangeons pas tout, c'est-à-dire ne faisons pas comme si y'avait pas de différence. Aujourd'hui, qu'il y ait des associations humanitaires, des gens, des sociétés civiles qui se battent pour qu'au niveau mondial, il y ait création d'une convention protectrice de l'asile économique, « oui, allez y faites-le », mais il ne faut pas faire entrer l'asile économique éventuel dans la Convention de Genève, si on voulait faire entrer l'asile économique dans la Convention de Genève, la Convention de Genève est totalement dénaturée. Evidemment, défendre le droit d'asile au sens de la convention de Genève dans la situation aujourd'hui qui est la nôtre, il n'est pas choquant que seulement tant de pourcentage de ceux qui sollicitent la reconnaissance de ce statut l'obtiennent. Ce n'est pas choquant. Alors, est-ce qu'il faudrait 20 ou 22 ou 18 % ou 33, ça c'est une autre question, c'est la question de la compétence, du sérieux de la réalité, c'est une autre question ça. Ne mélangeons pas tout. Or, nous souffrons globalement d'un déficit formidable de réflexion, de pensée un peu

claire sur toutes ces questions là, au profit de ce qui domine tout depuis 20 ans, c'est-à-dire l'humanitaire, qu'est ce que c'est l'humanitaire ? L'humanitaire, c'est l'immédiateté du caritatif, et c'est très bien. Evidemment que c'est formidable d'être charitable au sens immédiat, c'est-à-dire de venir en aide à celui qui a faim. Oui, mais il faut pas que celui qui fait de l'humanitaire, du même coup, croit que lui seul a un cœur, que lui seul fait le travail qu'il faut faire, et que tout le reste doit être englobé dans son fourbis, parce qu'on peut pas gérer une société, la société charitable on la connaît en Europe, elle s'est exercée pendant des siècles dans l'Eglise romaine par l'intermédiaire de la charité, on sait ce que c'est la charité, la charité n'est pas la justice, la charité n'est pas l'égalité. Or, un Etat qui se bat pour la justice et pour l'égalité doit faire et tendre à faire disparaître la charité. Là, je fais de la politique. »

et plus loin :

« (...) Militer, c'est la capacité d'indignation qui est le moteur du dispositif, il faut qu'elle puisse s'exprimer. Alors la capacité d'indignation est quelque part dans notre société sur commande. Les médias sifflent, font les articles et montrent les images et la France entière est indignée, le temps que ça passe, et puis on passe à une autre, on passe à une autre, alors la baie de la Somme, alors le bateau, alors la vache folle, Ca a quand même une grosse tendance à l'anesthésie générale, l'indignation sur des coups, mais l'indignation sur des principes ... Or, le principe, c'est la défense du droit d'asile. Il faut être indigné parce que le droit d'asile est en danger, il faut être indigné parce que, ça c'est le moteur politique. » (Président de FR)

En guise de conclusion de cette deuxième partie...

Nous avons remarqué que le cadrage administratif est une manière simple de confondre le bien du demandeur d'asile et celui de la société qui définit les conditions d'accès à la protection (les règles qui s'appliquent à l'individu comme membre indifférencié d'une population de demandeurs d'asile, confectionnées sur la base du respect des critères conventionnels définis). La décision au cas par cas résulte directement de cette conception. Mais, dans le travail d'aide de l'association, FR se veut être du côté de la promotion de la notion de réfugié. L'activité de FR est située au carrefour des mondes, elle accompagne les demandeurs en se déplaçant dans plusieurs mondes d'action en essayant de les articuler les uns aux autres. Dans cette optique, FR est un espace d'activités fonctionnant comme un ensemble géométrique pour continuer à être l'hôte des réfugiés et le défenseur de l'asile bien que cette double sauvegarde soit, dans la pratique, sans cesse exposée à la concurrence des critères dits sociaux :

« Ces deux ou trois dernières années, du fait qu'on a beaucoup plus maintenant d'arrivées familiales, quand on a que des isolés célibataires, mais, quand on a des femmes et des

enfants c'est toujours pareil, le critère social devient quelque part, devient le critère. Le critère souffrance, le critère maladie, le critère maladie du bébé, comment voulez-vous qu'on fasse alors, on passe déjà pour des salauds, mais on ne peut pas tout le temps dire, non attendez, excusez-nous, entre ce malheur-là et ce malheur-là on préfère celui-là qui est un malheur politique plutôt que ce malheur-là qui est un problème qu'il faut traiter à l'hôpital. » (Président de FR)

Ce que nous avons constaté, c'est la tension entre les mouvements de l'homme, ses déplacements et les exigences de la société. Cette tension met en puissance un homme désaffilié que la société d'accueil se doit de protéger, ou bien au contraire, se doit d'éloigner lorsqu'il est débouté de sa demande ou que les acteurs associatifs vont qualifier comme un « faux demandeur d'asile », comme un « imposteur », comme un « migrant économique » qui instrumentalise l'asile en racontant n'importe quoi, en indiquant par là le chemin considérable d'épreuves qu'il faut traverser pour se voir un jour authentifié comme réfugié. Car évidemment, se joue ici une conception de l'homme dans ce que notre civilisation a défini comme un réfugié ayant droit à l'accès à l'asile et à une protection d'autant plus forte qu'elle lui est accordée par un Etat différent de celui de ses appartenances primaires.

Cette conception de l'homme renvoie à la manière dont la vie est problématisée au cœur de la scène politique ¹. Il s'agit de donner une valeur à la vie sans laquelle elle perdrait son sens, ou elle risquerait d'être supprimée. Si l'individu est menacé, ce qui est en danger ce n'est pas une composante de son être social (comme, par exemple, ce peut être le cas lorsqu'un salarié perd son emploi), mais c'est son intégrité, sa vie. Cet aspect est censé traduire ce qu'est le réfugié dans les termes d'une lecture homogène : à travers les menaces qui pèsent sur l'individu, on doit pouvoir lire ce qui le constitue vraiment. Autrement dit, la menace sur une personne implique l'intégrité de cette personne elle-même.

Cette dimension concernant la vie n'est pas pour autant dissociée dans l'activité de FR d'un « Etat organisé » ou d'une « humanité sans maîtres » pour reprendre l'expression de Hobbes. L'activité de défense et d'accueil de FR est fondée sur le présupposé de l'existence d'un pouvoir (politique) qui assure aux individus leurs droits naturels, à la

¹ Nous faisons référence aux réflexions d'H. Arendt développées dans son paragraphe intitulé « La vie comme souverain bien », in *La condition de l'homme moderne*, éd. Calmann-Lévy, 1983, pp.390-398.

nécessité d'un pouvoir qui, comme l'écrit M. Revault d'Allonnes, « à la fois, tiennent en respect cet interminable jeu de forces où chacun a tout à craindre de l'autre et qui garantisse les droits inaliénables et imprescriptibles des sujets humains. Ainsi naît l'Etat qui contrôle et apaise la violence naturelle et assure aux individus la jouissance de leurs droits naturels. »¹

C'est cela qui est le cœur de son action dans la mesure où se pose la question du traitement de l'asile lorsque le pouvoir politique ne garantit plus les droits naturels de l'individu et que, de surcroît, il est l'auteur de leur transgression. Nous sommes, dès lors, au centre de la tension entre droit politique et droits de l'homme (ou droit humanitaire comme disent très souvent les acteurs associatifs), qui porte sur le fait que les derniers renvoient à une conception individualiste (l'homme compris comme un individu privé et égoïste, séparé de la communauté) et à l'existence d'un être humain en tant que tel. Or, cette conception est mise en échec lorsque, comme l'explique H. Arendt, vont apparaître les « sans-Etat », voire les « superflus », tous les exilés, les apatrides à partir de la Première Guerre, privés de leurs droits nationaux, civiques et civils et auxquels ne restait que leur appartenance à l'humanité². Mais, le fait d'appartenir à l'humanité qui donne à voir l'existence d'un être « antérieur » à ses attributs sociaux, politiques, juridiques ..., ne lui garantit nullement le droit d'avoir des droits. Revault d'Allonnes le précise : « *La perte des droits nationaux, la perte de la citoyenneté, l'absence de protection émanant d'un gouvernement (ce qui impliquait la perte du statut juridique dans tous les pays et pas seulement dans le pays d'origine) : tout cela a conduit à la « superfluité » de ces masses d'hommes qui avaient perdu tout le reste de leurs qualités et de leurs liens spécifiques et qui n'étaient plus rien que des hommes.* »³

On comprend dès lors les raisons pour lesquelles FR, conformément au protocole de la Convention de Genève, cherche à faire apparaître les appartenances de chaque réfugié, à inciter à mettre dans le dossier tous les documents attestant de son identité, pour qu'il ne soit pas justement réduit à l'abstraite nudité de ceux qui ne sont rien que des hommes. On pourrait dire que le droit à la vie est absolument indissociable de l'exigence de la publicisation des appartenances (nationale, confessionnelle, politique, ...). Il faut surtout

¹ M. Revault d'Allonnes, « Droits politiques et droit à la vie », in *Esprit*, n°10, octobre 1999, p.33.

² Voir également à ce propos, l'ouvrage de M-C. Caloz-Tschopp, *Les sans-Etat dans la philosophie d'H. Arendt. Les humains superflus, le droit d'avoir des droits et la citoyenneté*, éd. Payot Lausanne, 2000.

³ M. Revault d'Allonnes, « Droits politiques et droit à la vie », op.cit., p.35.

ne pas soustraire l'homme de son existence sociale et politique, car il y a le risque que son existence humaine soit privée de sens. C'est le problème posé par le concept d'appartenance à l'Humanité du fait, comme l'explique H. Arendt, que cette appartenance ne peut pas par elle-même garantir le droit d'avoir des droits : « *A l'épreuve des faits, écrit cette philosophe, et faute d'appartenance, les sans-droits se retrouvent privés de la garantie que l'institution politique était censée leur donner et réduits à n'être que des spécimens d'une 'espèce animale appelée Homme'. (...) d'un homme qui n'est 'rien qu'un homme', qui n'est même plus reconnu comme tel par ses semblables. Il semble qu'il ait précisément perdu les qualités qui permettent aux autres de le traiter comme semblable* »¹.

C'est parce qu'il faut défendre un sujet menacé qu'il est indispensable d'aménager des scènes où celui-ci puisse apparaître comme tel. On voit bien que l'enjeu est de pouvoir reconnaître, dans chaque cas, ce qui est au cœur des principes de l'asile, à savoir l'idée d'un sujet (politique) menacé qui oblige la protection. En ce sens, le récit fait appel à un sentiment de solidarité inter-nationale (n'est-ce pas le sens de la relation problématisée dans l'expression « nations-unies »), il se transforme en « trace-témoin » des événements privés, traumatisants, atroces, montrant jusqu'à quel point l'individu est fragile puisque son intégrité est atteinte. Pour cette raison, le mettre à l'abri, lui offrir un logement provisoire, un « lit », c'est lui permettre de recouvrer un peu d'intimité, du temps à soi dans un logement, avec ses proches, quelque chose qui participe à la restauration de son intégrité personnelle. On voit jusqu'à quel point l'accueil-hébergement renvoie à un recouvrement d'une identité sociale, et l'aide à la rédaction du récit à un recouvrement d'une qualité politique. On voit à quel point par l'aide à l'accès à l'asile se pose de façon remarquable la question du lien social et politique.

¹ H. Arendt citée par M. Revault d'Allonnes, in « Droits politiques et droit à la vie », op.cit., p.39.

TROISIÈME PARTIE :

L'ACCÈS À L'ASILE À L'ÉPREUVE

DE LA CONSTRUCTION COMMUNAUTAIRE

Nous proposons, dans cette dernière partie, de nous interroger sur les effets des processus d'harmonisation et de communautarisation initiés par l'Union Européenne, quant à la définition de l'asile et quant aux dispositifs de prise en charge des demandeurs d'asile et des réfugiés.

Dans notre recherche, nous avons, en effet, été confrontés à l'intervention résolue des instances communautaires dans le domaine de l'asile. Notre difficulté fut de pouvoir rendre compte de ces changements, que nous considérons comme fondamentaux, tout en ayant à l'esprit le fait qu'il s'agit de changements qui, à l'heure où nous écrivons, sont encore en cours (chaque mois, apportant son lot de nouveaux projets communautaires). En dépit de ces difficultés, il nous a semblé indispensable de situer le débat de l'asile au niveau où il est maintenant placé et de tenter de comprendre comment, à cette échelle, va se poser la question de l'accès au droit (d'asile). Par conséquent, c'est également la part des associations de défense du droit d'asile qui doit être réinterrogée.

Il apparaît que, désormais, la question de l'asile est prise dans une superposition d'échelles de décision et de gestion : les règlements communautaires doivent être mis en œuvre par les administrations nationales, les directives édictées au niveau communautaire devant, en effet, faire l'objet de transpositions au niveau national. Dans ce nouveau contexte, Forum Réfugiés a dû, non seulement, adapter ses activités d'aide aux demandeurs d'asile, mais également repenser les modalités définies pour la défense de l'asile. Nous verrons que, c'est en s'inscrivant dans ce jeu d'échelles que FR organise son développement afin de continuer à assurer sa mission d'aide à l'accès au droit et de défense du droit d'asile.

3.1. L'ORCHESTRATION EUROPEENNE DES FORMES D'ASILE

Les statistiques relatives au nombre des demandeurs d'asile se présentant aux portes des États européens montrent que, dans la dernière décennie, les mouvements sont de grande ampleur, qu'ils se produisent sur l'ensemble des pays de l'Union Européenne, mais aussi qu'ils connaissent des variations très importantes en fonction des crises qui secouent le continent (notamment, l'éclatement de la Yougoslavie et la guerre de Bosnie en 1992, la crise du Kosovo en 1999).

1985 : 159 000 demandeurs d'asile

1990 : 397 000 demandeurs d'asile

1992 : 672 000 demandeurs d'asile

1994 : 300 000 demandeurs d'asile

1998 : 297 000 demandeurs d'asile

2000 : 381 000 demandeurs d'asile

2001 : 600 000 demandeurs d'asile (chiffres provisoires), se répartissant ainsi : 27 % en Allemagne, 20 % au Royaume-Uni, 11 % aux Pays-Bas, 10 % en Belgique, 10 % en France¹.

Le résultat est que, dans de nombreux pays, les institutions chargées de la reconnaissance du statut de réfugié dans le cadre de la Convention de Genève sont débordées par le nombre de ces "faux réfugiés" mais bien réels migrants économiques provenant majoritairement des pays du sud.

Ces constats conduisent les États occidentaux à adopter simultanément deux sortes d'attitudes dont le résultat commun est que les demandeurs d'asile sont désormais, comme les autres migrants, assimilés aux illégaux, aux clandestins, aux fraudeurs.

Alors que la base de la détermination du statut du demandeur d'asile devrait être « *la présomption de bonne foi découlant de la dignité inhérente à chaque personne* »², c'est l'inverse que l'on rencontre aussi bien dans les législations nationales que dans les pratiques administratives :

¹ Source : Eurostat.

² F. Crépeau, in *Droit d'asile et des réfugiés*, Colloque de Caen, SFDI, Pedone 1997, p. 142.

a) d'une part, les États européens construisent de véritables "chicanes"¹ qui constituent autant d'obstacles de natures diverses dressés devant les demandeurs d'asile, une véritable « *politique de découragement des demandes d'asile* », comme le note le journal Le Monde². Lequel rappelle les délais actuels du parcours administratif des demandeurs d'asile : 9 mois pour s'inscrire en Préfecture à Paris, 7 mois dans les départements de la couronne parisienne ; 18 mois pour attendre la réponse à une demande d'asile territorial à Paris, 12 mois à Marseille et 6 mois à Lyon. Pendant ce délai, les étrangers ne bénéficient d'aucune prestation (ni logement ni allocation d'insertion) et, surtout, ils ne sont pas protégés contre une interpellation. Situation qui a permis qu' « *en 2001, plusieurs dizaines de demandeurs d'asile en possession de la "notice Asile" (aient) ainsi été placés en centre de rétention en vue de leur reconduite à la frontière* », souligne un représentant de la CIMADE, ce qui, ajoute C. RODIER du GISTI, « *maintient les étrangers dans une clandestinité créée par l'administration* ».

Un rapport établi le 21 décembre 1999³ au sein de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, par la Commission des migrations, des réfugiés et de la démographie, a analysé et classé les politiques et pratiques restrictives des États européens mises en oeuvre pour rendre de plus en plus difficile l'exercice concret du droit d'asile. Il en ressort que celles-ci peuvent être réparties en quatre groupes selon qu'elles ont pour but :

- d'empêcher des voyageurs démunis des documents requis d'arriver dans les pays membres du Conseil de l'Europe ;
- d'accélérer l'examen des requêtes présentées par les demandeurs d'asile qui réussissent à atteindre leur destination ou d'obtenir que la procédure de détermination incombe à un autre pays ;
- d'aboutir à une interprétation restrictive du droit international concernant les réfugiés, et en particulier de la définition du réfugié ;
- d'avoir un effet dissuasif consistant à rendre la vie inconfortable aux demandeurs d'asile en attente d'une décision⁴.

¹ « *Le pouvoir du guichet* », selon une formule reprise dans un numéro hors série d'avril 2000 de "Causes", la revue de la CIMADE.

² Le Monde, dans son édition des 24-25 mars 2002.

³ Doc. 8598, 21 décembre 1999, Rapport de la Commission des migrations, des réfugiés et de la démographie, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, rapporteur Boriss CILEVICS.

⁴ Face à de telles pratiques, les auteurs du rapport demandent au Comité des Ministres :

- d'engager une action en vue de l'incorporation du droit d'asile dans la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme ;

C'est dire qu'au-delà des mesures d'ordre institutionnel et politique, des procédures de traitement des demandes d'asile définies par les États (et bientôt par les instances communautaires) ou des contenus des protections offertes aux bénéficiaires de l'asile que l'on vient de rappeler, il faut avoir à l'esprit, et nous pensons l'avoir montré dans ce rapport, qu'une demande d'asile s'analyse aujourd'hui comme un véritable parcours du combattant, mettant très sérieusement en cause l'effectivité du droit d'asile.

b) d'autre part, dans le cadre de l'Union Européenne, les États élaborent de nombreuses réformes institutionnelles et administratives dont le but est tout à la fois de raccourcir et accélérer la procédure et d'éliminer rapidement un nombre important de demandes ou de rendre l'accès à la procédure plus difficile. Caractéristique générale commune à toutes les réformes entreprises : toute demande d'asile est par hypothèse entachée d'une suspicion de fraude. Et l'objectif est clair : empêcher que les dispositions de la Convention de Genève en viennent à contraindre les autorités nationales à protéger les demandeurs du statut.

C'est, en effet, dans le cadre de l'Union Européenne que se joue maintenant l'essentiel : d'une part, une véritable "communautarisation" du droit de l'asile se met en place progressivement sur les bases des Conventions de Schengen et de Dublin ; d'autre part, de nouvelles formes de protection, « *protection internationale* » ou « *protection temporaire* », susceptibles d'être accordées à des personnes dont on recommence à dire, comme dans l'immédiat après deuxième guerre mondiale, qu'elles sont « *déplacées* », apparaissent.

Reste à savoir quel sens on peut leur donner et quelles vont en être les conséquences pour les associations d'aide aux demandeurs d'asile, et notamment pour Forum Réfugiés.

- d'élaborer, en coopération étroite avec l'Union Européenne, une convention européenne sur l'harmonisation des politiques en matière d'asile afin de renforcer la norme de protection des réfugiés et demandeurs d'asile en Europe ainsi que la solidarité entre les États membres concernant leurs responsabilités vis-à-vis des réfugiés et demandeurs d'asile ;

- d'inviter les États membres à reconnaître systématiquement, dans leurs procédures de détermination du statut de réfugié, que la persécution peut être le fait, non seulement des autorités du pays d'origine du demandeur d'asile, mais aussi d'entités sans lien avec l'État et sur lesquelles il n'exerce aucun contrôle, que les demandeurs d'asile ne devraient pas être tenus de démontrer qu'ils ont épuisé toutes les possibilités de trouver un lieu sûr dans leur propre pays (ce que l'on appelle « *l'option de la fuite intérieure* ») avant de demander la protection internationale, et enfin que, eu égard à leurs besoins et motivations spécifiques, les femmes en quête d'asile ont le droit de déposer une demande indépendamment de leur conjoint ou compagnon.

3.1.1. LES ETAPES POLITIQUES DE LA COMMUNAUTARISATION DU DROIT DE L'ASILE

C'est dans le cadre de la coopération intergouvernementale que les États européens ont, au début des années quatre-vingt, abordé la question de l'asile.

Le principe de libre circulation, pilier de l'Europe communautaire, prend une dimension nouvelle avec l'adoption, par cinq États, des **Accords de Schengen** le 14 juin 1985, dont l'objectif est d'assurer la liberté de circulation des personnes « *dans les États qui composent l'espace Schengen* » en supprimant les contrôles aux frontières communes et en les transférant aux frontières extérieures. Puis, c'est l'entrée en vigueur de l'Acte Unique européen du 28 février 1986. Jusque là circonscrit au domaine économique et concernant les travailleurs, le principe de libre circulation est élargi à tous, ressortissants communautaires et ressortissants de pays tiers. Mais parallèlement, sensibles au "déficit de sécurité" résultant de l'abolition des frontières intérieures de l'espace européen, les États décident d'organiser le renforcement des contrôles aux frontières extérieures de la Communauté face à une immigration clandestine en forte hausse et vite assimilée à la délinquance internationale et au terrorisme : suspectés de "détournement de procédure", les demandeurs d'asile sont alors considérés comme des étrangers ordinaires.

La **Convention d'application de Dublin**, en date du 19 juin 1990, pose le principe, nouveau, de « *la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée auprès d'un État membre des Communautés européennes* ». C'est donc le document essentiel : son but est de mettre fin au phénomène des "réfugiés en orbite" refoulés par les pays ayant la politique d'asile la plus stricte. On peut observer que le demandeur d'asile n'a plus aucune prise concernant le choix du territoire d'accueil, ce qui conduit à dire qu'il n'est donc pas considéré par la Convention comme un véritable sujet de droit. De plus, celle-ci ne contient pas la garantie que le renvoi se fera vers un État qui applique « *une politique équitable en matière d'éligibilité au statut de réfugié puisque l'harmonisation ne concerne que l'accès au territoire*¹ », elle se contente de rappeler aux États que, dans ce domaine, ils doivent respecter les obligations résultant de la Convention de Genève.

¹ Lamy *Mobilité internationale*, sous la direction de A. Mejias de Haro, t. 1, fasc. 106-76.

L'engagement des États ayant ratifié la Convention de Dublin porte sur le fait que la demande d'asile sera examinée par « *l'État responsable* » : celui-ci doit donc traiter la demande et organiser, s'il y a lieu, la réadmission et la mise en œuvre des dispositions nécessaires au renvoi.

Par ailleurs, la Convention précise les définitions d'un certain nombre de notions de base, (demande d'asile, demandeur d'asile, examen d'une demande d'asile), définitions en vue d'une harmonisation future et sur lesquelles s'appuieront les textes suivants. Rappelons-les :

La demande d'asile « *est la requête par laquelle un étranger sollicite d'un État membre la protection de la Convention de Genève en invoquant la qualité de réfugié au sens de l'article 1er de la Convention de Genève modifiée par le protocole de New York¹* ».

L'examen d'une demande d'asile correspond à « *l'ensemble des mesures d'examen, des décisions ou des jugements rendus par les autorités compétentes sur une demande d'asile à l'exception des procédures de détermination de l'État responsable de l'examen de la demande d'asile en vertu des dispositions de la présente Convention* ».

Quant à lui, le demandeur d'asile désigne « *l'étranger ayant présenté une demande d'asile sur laquelle il n'a pas encore été statué définitivement.*»²

Les accords de Schengen et la Convention d'application de Dublin ont d'abord été mis en vigueur à compter du 26 mars 1995 entre 7 des États ayant ratifié la Convention (Allemagne, Belgique, Espagne, France, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal). Au 1er janvier 2001, les deux textes concernent 13 des 15 États de l'Union européenne, seuls le Royaume-Uni et l'Irlande restant en dehors.

Le **traité de Maastricht**, adopté le 6 février 1992, institutionnalise cette coopération intergouvernementale en inscrivant les politiques de l'asile, de l'immigration et du franchissement des frontières extérieures dans le Titre VI (article K1 à K9) relatif à la coopération dans les domaines de la Justice et des Affaires Intérieures (JAI), c'est-à-dire

¹ Dans son article 1er, l'accord de Schengen définit la demande d'asile comme « *toute demande présentée par écrit, oralement ou autrement par un étranger à la frontière extérieure ou sur le territoire d'une Partie Contractante en vue d'obtenir sa reconnaissance en qualité de réfugié conformément à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, telle qu'amendée par le Protocole de New York du 31 janvier 1967 et de bénéficiaire en cette qualité d'un droit de séjour* ».

² La définition du traitement d'une demande d'asile ainsi que la définition du demandeur d'asile donnée par la Convention de Dublin sont identiques à celles que donne l'accord de Schengen.

parmi les « *questions d'intérêt commun* » qui composent le troisième pilier¹. La non-dissociation des questions d'asile et d'immigration illustre la logique sécuritaire dans laquelle elles s'inscrivent.

Divers documents au statut juridique incertain, “résolutions” et “conclusions”, sont adoptés au début des années quatre-vingt-dix, notamment par le Conseil européen réuni à Édimbourg le 12 décembre 1992. Ce “droit mou” concerne « *les demandes d'asile manifestement infondées* », une approche harmonisée des questions relatives aux « *pays tiers d'accueil* » ainsi que « *les pays où, en règle générale, il n'existe pas de risque sérieux de persécution* ». Les notions de « *pays sûr* », de « *demandes d'asile manifestement infondées* » et « *pays tiers d'asile* » deviennent ainsi les concepts fondamentaux sur lesquels repose la stratégie commune des États contractants.

Comme le relève la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme dans un Avis sur l'Asile en France, adopté le 6 juillet 2001, ces textes « *acclimatent des notions restrictives du droit d'asile propres à certaines législations nationales, comme celles de “pays d'origine sûrs”, de “pays tiers sûrs” ou de “demandes manifestement infondées”* ». De plus, on peut relever qu'aucun de ces textes ne prévoit d'organe juridictionnel commun aux États ayant ratifié les conventions pas plus qu'ils n'envisagent que soit réalisée une harmonisation sur les règles de fond ou sur une interprétation commune de la Convention de Genève. Ils ne prévoient pas non plus de politique commune en matière sociale, ni enfin de politique commune sur le traitement des demandeurs déboutés.

¹ Depuis le traité de Maastricht, il est habituel de désigner par “piliers” les trois éléments du triptyque qui compose l'Union Européenne : « *l'UE est fondée sur les Communautés européennes complétées par les politiques et formes de coopération instaurées par le présent traité. Elle a pour mission d'organiser de façon cohérente et solidaire les relations entre les Etats-membres et entre leurs peuples* », précise le traité de Maastricht (traité sur l'UE).

Le panneau central du triptyque est composé des Communautés européennes tandis que les volets latéraux sont la Politique Étrangère et de Solidarité Commune (PESC) et la coopération dans les domaines de la Justice et des Affaires Intérieures (JAI).

Le premier pilier comprend donc les compétences de la Communauté européenne, c'est-à-dire l'union économique et monétaire, la citoyenneté, les compétences en matière de recherche et développement, d'environnement, la coopération au développement, les politiques en matière d'éducation, de jeunesse, de culture, de santé publique, la politique industrielle, la politique des réseaux transeuropéens, la protection des consommateurs, le régime des visas... Les décisions sont prises à la majorité.

Le deuxième pilier comprend la PESC, politique commune qui requiert des décisions prises à l'unanimité.

Le troisième pilier, enfin, comprend la coopération dans les domaines de la JAI : les politiques d'asile et d'immigration, la lutte contre la toxicomanie et contre la fraude internationale, la coopération judiciaire en matière civile et pénale, la coopération douanière et policière. Ces politiques prennent la forme de “*positions communes*” et “*d'actions communes*” et les décisions requièrent l'unanimité.

Par la suite, le **Traité d'Amsterdam**, signé le 2 octobre 1997 et entré en vigueur le 26 mars 1999, intègre l'acquis de Schengen dans le cadre juridique et institutionnel de l'Union européenne. Désormais, par l'insertion dans le traité de Rome d'un Titre IV relatif « *aux visas, asile, immigration et autres politiques liées à la circulation des personnes* », les questions relatives à l'asile, jusque-là d'intérêt commun, ne relèvent plus de la négociation intergouvernementale, mais de la compétence communautaire directe : la politique d'asile est transférée du troisième pilier dans le premier, celui des matières communautaires.

Cependant, la communautarisation n'est pas immédiate. D'une part, le traité prévoit de la mettre en place progressivement pendant une période transitoire de 5 ans, domaine d'activité par domaine d'activité (article 61) : pendant ce délai, c'est une procédure intermédiaire, entre intergouvernementale et communautaire, qui s'applique (article 62). D'autre part, le Conseil de l'Union européenne, dans sa formation "Justice et Affaires Intérieures", est substitué au Comité exécutif de Schengen. C'est lui qui devra, avant 2004, définir les critères des mécanismes de détermination de l'État membre chargé de l'examen de la demande d'asile, les normes minimales concernant l'accueil des demandeurs d'asile, les conditions à remplir pour prétendre au statut, la procédure d'octroi ou de retrait de statut, la répartition équilibrée des efforts consentis par les États membres pour accueillir les réfugiés et supporter les conséquences de cet accueil. Durant ces cinq années, le Conseil continue à prendre ses décisions à l'unanimité ; après 2004, elles seront adoptées à la majorité qualifiée.

La communautarisation n'est pas complète non plus en ce sens que l'intervention de la Cour de Justice des Communautés Européennes est restreinte¹ et que la compétence exclusive des États est réaffirmée pour ce qui relève du maintien de l'ordre public, de la sauvegarde de la sécurité intérieure et de la conclusion d'accords avec les États tiers. Enfin, trois États, le Royaume-Uni, l'Irlande (non signataires des accords de Schengen-Dublin) et le Danemark (qui a obtenu cette exception lors de la signature du traité d'Amsterdam), restent à l'écart du processus.

¹ « *Ce qui constitue la première régression du contrôle juridictionnel dans l'histoire de la construction communautaire* » selon la CNCDH, Avis sur l'Asile en France, 6 juillet 2001.

Important sur l'aspect institutionnel dans le domaine de l'asile, le Traité d'Amsterdam rappelle néanmoins que l'Union Européenne est fondée sur « *les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que de l'État de droit, principes communs aux États membres* », que les mesures relatives à l'asile y concourent et que celles-ci doivent être conformes aux exigences de la Convention de Genève. Mais, comme l'observe la CNCDH, « *le traité aborde l'asile sous l'angle d'une politique communautaire à mener, politique au demeurant peu dissociée de la politique migratoire, et non comme un droit* »¹.

Le **Sommet de Tampere** (15-16 octobre 1999) rappelle solennellement « *l'importance que l'Union et ses États membres attachent au respect absolu du droit de demander l'asile* ». Ses conclusions donnent pour objectif, à court terme, la mise en place d'un « *régime d'asile européen commun* » comportant « *une méthode claire et opérationnelle pour déterminer l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile, des normes communes pour une procédure d'asile équitable et efficace, des conditions communes minimales d'accueil des demandeurs d'asile, et le rapprochement des règles sur la reconnaissance et le contenu du statut de réfugié* ». Il s'agit donc de mettre en place une procédure d'asile commune et un statut uniforme, valable dans toute l'Union, pour les personnes qui se voient accorder l'asile et ainsi de réduire les différences de procédures existant entre les États membres de manière à atténuer les effets d'« *asylum shopping* » qui y sont liés.

Dans cette perspective, le 22 novembre 2000, la Commission a adressé au Conseil et au Parlement une communication pour lancer le débat. Ce document définit les grandes orientations d'une politique européenne de l'asile sur la base d'un certain nombre de principes :

- le respect « *de manière absolue du droit de demander l'asile* »,
- « *l'application intégrale et globale de la Convention de Genève* », notamment le « *principe de non-refoulement* »,
- l'exigence de « *règles équitables et efficaces* » qui conduiront à des « *décisions rapides et de qualité* »,

¹ CNCDH, *Avis sur l'Asile en France*, 6 juillet 2001.

- la nécessité d'inscrire la procédure d'asile dans une politique commune de la migration qui préserve « *la spécificité de l'admission humanitaire et du droit d'asile dans l'Union Européenne* » et trouve « *un équilibre entre ce respect et les objectifs légitimes de prévention et de lutte contre l'immigration illégale* »,
- l'égalisation des conditions d'asile entre les États pour limiter les mouvements secondaires uniquement influencés par la diversité des régimes nationaux de protection,
- la « *capacité de répondre aux besoins humanitaires sur la base de la solidarité* » et l'identification des « *besoins de protection pour répondre de manière appropriée aux situations de vulnérabilité* » en adoptant des mesures relatives à des formes subsidiaires de protection offrant un statut à toute personne nécessitant une telle protection et n'entrant pas dans le champ d'application de la Convention de Genève (nous y reviendrons dans le paragraphe suivant).

Enfin, est rappelée la nécessité du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité qui rendraient, par exemple, impossible la création d'un organe communautaire chargé, sur la base d'une procédure communautaire, de prendre des décisions individuelles en matière d'asile.

La Charte des Droits fondamentaux de l'Union Européenne, adoptée le 18 décembre 2000 par le Conseil Européen réuni à Nice, inscrit le droit d'asile au chapitre « *Libertés* » : « *Le droit d'asile est garanti dans le respect des règles de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 et du protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés et conformément au traité instituant la Communauté européenne* ».

La dernière partie de la phrase signifie que les dispositions de la Charte doivent se combiner avec, d'une part, les règles de la Convention de Genève et du protocole de 1967, et, d'autre part, avec celles de l'UE, en particulier avec le traité d'Amsterdam qui, comme on l'a vu plus haut, prévoit que, dans un délai de 5 ans, des mesures relatives au droit d'asile devront être prises (ce qui a commencé à être fait à Tampere) et qu'ensuite les décisions relatives à l'asile seront communautarisées. Cette solution, qualifiée de « *prudente* » par l'auteur français du texte, Guy Braibant¹, a finalement été adoptée après de longues discussions dont l'objectif était de concilier les obligations résultant de la Convention de Genève avec la situation concrète de l'Europe.

¹ Guy Braibant, *La Charte des Droits fondamentaux de l'Union Européenne*, Point Le Seuil, 2001, p. 147.

On peut relever que les Conventions de Dublin et de Schengen lient le droit d'asile au système de la Convention de Genève : l'UE ne reconnaît et ne garantit donc le droit d'asile que dans la perspective de la demande de reconnaissance de la qualité de réfugié. Dans la mesure où les États membres de l'UE sont tous parties à la Convention de Genève, cela signifie qu'aucune obligation nouvelle ne pèse sur eux.

Ajoutons qu'à l'heure de la rédaction de ce rapport l'incertitude règne sur le sort réservé à ce texte sur le plan juridique : a-t-il valeur obligatoire alors que, pour le moment, il n'est pas inséré dans les Traités ? quelle sera sa place par rapport à la Convention Européenne des Droits de l'Homme ? sera-t-il accompagné d'un contrôle juridictionnel en imposant le respect ? si oui, sera-ce la Cour de Justice des communautés Européennes de Luxembourg qui en sera chargée ? comment la "cohabitation" avec la Cour Européenne des Droits de l'Homme de Strasbourg sera-t-elle organisée ? Autant de questions sans réponse actuellement.¹

Le **Conseil Européen réuni au Palais de Laeken**, les 15 et 16 décembre 2001, permet d'évaluer les progrès réalisés en matière d'asile depuis le sommet de Tampere. Les constats sont sévères : l'harmonisation planifiée des politiques d'accueil, de définition du statut de réfugié ou des conditions d'octroi piétine. Un changement de perspective s'impose, le Conseil insiste sur l'urgence de nouvelles impulsions dans ce domaine, sur la nécessité pour le Conseil "JAI" de tenir des sessions à intervalles plus rapprochés de manière à « *accélérer ses travaux* », et sur l'importance que « *les décisions prises par l'Union Européenne soient rapidement transposées dans le droit national* ».

Notant ensuite que les progrès réalisés depuis le Sommet de Tampere sont « *moins rapides et moins substantiels que prévu* », il propose qu'une nouvelle approche soit développée aboutissant, « *dans les plus brefs délais* », à l'adoption d'une « *véritable politique commune en matière d'asile et d'immigration*² qui respecte l'équilibre nécessaire entre la protection des réfugiés, l'aspiration légitime à une vie meilleure et la capacité d'accueil de l'Union », laquelle suppose la mise en place des instruments suivants :

¹ Une conférence intergouvernementale est prévue en 2004 pour tenter de répondre à ces questions.

² C'est nous qui soulignons.

- l'intégration de la politique des flux migratoires dans la politique extérieure de l'UE. En particulier, des accords de réadmission devront être conclus avec les pays concernés, sur la base d'une liste de priorités et d'un plan d'action clair fondé sur la communication de la Commission sur l'immigration illégale et la traite des être humains ;
- le développement d'un système européen d'échange d'informations sur l'asile, la migration et les pays d'origine ;
- la mise en oeuvre d'EURODAC ainsi que d'un règlement visant à appliquer de manière plus efficace la Convention de Dublin ;
- l'établissement de normes communes en matière de procédure d'asile, d'accueil et de réunification familiale, « *y compris des procédures accélérées là où cela se justifie* » ;
- l'établissement de programmes spécifiques en matière de lutte contre la discrimination et le racisme.

Enfin, le Conseil invite la Commission à « *présenter, au plus tard le 30 avril 2002, des propositions modifiées concernant les procédures d'asile, le regroupement familial et le règlement "Dublin II"* ». Le Conseil, quant à lui, « *est invité à accélérer ses travaux sur les autres projets concernant les normes d'accueil, la définition du terme "réfugié" et les formes de protection subsidiaire* ».

Alors qu'à Tampere l'asile avait été justement et clairement distingué de l'immigration, c'est donc le choix d'une « *politique commune en matière d'asile et d'immigration* » qui a été fait à Laeken.

De plus, contrairement à la logique qui aurait voulu que l'ensemble des propositions de la Commission, présentées en cohérence, soient examinées simultanément, c'est une dissociation qui, à des fins d'efficacité, est opérée entre elles. « *L'accélération* » demandée par le Conseil porte, en effet, sur les documents les plus restrictifs en matière d'asile : d'une part, le règlement "Dublin II" (voir plus loin) qui maintient et renforce les mécanismes pourtant si dénoncés (et largement inefficaces, de surcroît) de la Convention de Dublin, d'autre part, la proposition de directive relative aux procédures en matière d'asile (voir plus loin) qui contient certaines dispositions préoccupantes (notamment la notion de "*pays tiers sûr*" susceptible d'être opposée à un demandeur d'asile, la notion de "*pays d'origine sûr*" pouvant entraîner une procédure d'examen accélérée, la possibilité

d'apprécier, selon des critères extensifs, si une demande d'asile présentée à la frontière est "*manifestement infondée*", ou encore la suppression de l'effet suspensif du recours).

On peut ajouter que cette volonté d'amalgame entre asile et immigration illégale est confirmée par la lecture du paragraphe des Conclusions du Sommet qui suit celui consacré à l'asile : son titre en est « *Un contrôle plus efficace des frontières extérieures* » et sa première phrase observe qu'« *une meilleure gestion du contrôle aux frontières extérieures de l'Union contribuera à lutter contre le terrorisme, les filières d'immigration illégale et la traite des êtres humains* ». Les États membres ont donc clairement préféré avancer sur les terrains les plus répressifs et privilégier la logique du contrôle aux frontières sur la protection des personnes. Il est vrai qu'entre temps les attentats du 11 septembre sont intervenus, mais aussi « *l'hallucinant spectacle de ces grappes humaines qui tentent chaque nuit de pénétrer sur le site, hautement gardé, de la gare d'Eurotunnel à Sangatte* », spectacle qui « *illustre la faillite totale des États à faire face aux flux migratoires* »¹, et peut-on ajouter celle de la "forteresse Europe"...

3.1.2. LA MARCHÉ VERS UN RÉGIME D'ASILE EUROPEEN COMMUN ET LA MISE EN PLACE DE NOUVELLES FORMES DE PROTECTION PRECAIRE

Les **premiers jalons d'une gestion communautaire** de la protection internationale sont posés avec l'adoption par le Conseil, sur proposition de la Commission, des décisions permettant :

- la création, le 28 septembre 2000, du Fonds Européen pour les Réfugiés (le FER). Il s'agit d'un fonds doté de 26 millions d'euros (170 millions F) représentant une « *réserve financière destinée à la protection temporaire en cas d'afflux massif de réfugiés* » afin de contribuer à un équilibre entre les efforts consentis par les divers États membres pour accueillir les réfugiés et personnes déplacées et supporter les conséquences de cet accueil. La répartition entre les États membres se fait en fonction du nombre de personnes accueillies (pour les 2/3) et du nombre de réfugiés hébergés.

¹ Le Monde, 12 septembre 2001.

Les bénéficiaires du FER sont les demandeurs d'asile et les réfugiés statutaires, ainsi que les personnes déplacées relevant d'une forme de protection internationale ou l'ayant demandée (voir paragraphe suivant).

Les mesures susceptibles d'être soutenues par le FER sont :

- l'accueil (développement d'infrastructures d'hébergement, aide en vêtements ou aliments, assistance sociale et administrative),
- l'aide à l'intégration (aide à l'obtention d'un logement, formation linguistique, allocations ou soins médicaux, aide à l'accès à l'emploi),
- l'aide au rapatriement volontaire ou à la réintégration dans le pays d'origine (programme de retour, formation générale et professionnelle),
- l'aide d'urgence (fourniture de moyens de subsistance, assistance médicale et psychologique...).

Le FER est mis en oeuvre dès l'exercice 2000.

Pour la France, le Ministère de l'emploi et de la solidarité (direction de la population et des migrations) a été désigné comme l'autorité responsable de la préparation, du suivi et du contrôle du programme 2000-2004.

Au titre de l'année 2000, le FER a permis de réaliser divers projets (notamment, création de capacités supplémentaires d'accueil et d'hébergement : 600 places en centre d'hébergement pour les demandeurs d'asile, 400 pour les réfugiés). Les actions 2001 ont concerné les demandeurs d'asile hors centre qui ont eux aussi, besoin d'un accompagnement social et d'une assistance juridique pour faire valoir leurs droits. Quant aux réfugiés statutaires, l'accent a été mis sur le suivi de leur insertion professionnelle.

D'une façon générale, on peut dire que le programme FER a du succès auprès des associations puisque 51 dossiers de demande ont été déposés par elles pour 2001 et 57 dossiers pour 2002.

•• la création, le 11 décembre 2000, du système EURODAC organise la comparaison des empreintes digitales de manière à assurer efficacement l'application de la Convention de Dublin relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres des Communautés européennes. Il s'agit donc du premier fichier communautaire des demandeurs d'asile. Le 28 février 2002, les ministres de la justice et des affaires intérieures de 14 des 15 États membres (le Danemark

faisant exception) ont donné le feu vert à la mise en oeuvre de ce fichier qui vise trois catégories de personnes : celles qui se présentent auprès d'une administration dans le but de déposer une demande, celles qui sont interpellées alors qu'elles franchissent illégalement une frontière, celles qui sont surprises en séjour irrégulier lors d'un contrôle. Selon le règlement adopté, l'activité d'EURODAC ne débutera que lorsque chaque État membre aura notifié à la Commission qu'il est en mesure de participer. Cela signifie donc que, si les États, comme ils y sont invités par le Conseil, mettent rapidement en oeuvre les modalités d'application et prennent les mesures nécessaires pour pouvoir participer au système, celui-ci devrait être opérationnel d'ici la fin de 2002.

•• la directive sur la protection temporaire qui dote la Communauté et ses États membres d'un cadre commun en cas d'afflux massif de réfugiés et de personnes déplacées (voir plus loin).

Depuis le début de l'année 2000, **la Commission prépare quatre importants projets de textes :**

1- Une proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres (3 avril 2001).

Celle-ci se situe dans la logique des principes définis, d'une part, dans un document de réflexion sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile présenté par la Délégation française en juin 2000 et suivi de l'adoption de conclusions par le Conseil JAI de décembre 2000, et, d'autre part, dans le document remis le 22 novembre 2000¹ par la Commission et évoqué plus haut². Enfin, un Comité de contact est prévu pour faciliter la

¹ Auxquels on peut ajouter le rapport publié fin juillet 2000 par le Haut Commissariat pour les Réfugiés;

² Après un rappel des définitions utiles, de l'objet et du champ d'application du texte, le projet de directive comprend quatre grands ensembles de dispositions qui concernent :

- Les conditions d'accueil qui doivent être assurées, en principe à toutes les étapes de la procédure d'asile et quel que soit le type de procédure (information, documents, libre circulation, logement, nourriture, habillement, allocation journalière, unité de la famille, soins médicaux, scolarisation des mineurs). En outre, l'idée que personne ne doit être privé trop longtemps de conditions normales de vie sous-tend les dispositions prévoyant que les États membres ne doivent pas, d'une manière générale, refuser le bénéfice de certaines conditions d'accueil aux demandeurs d'asile lorsqu'ils ne sont pas responsables de la longueur de la procédure (accès au marché du travail et à la formation professionnelle).

- Les exigences (ou normes minimales) que les États membres sont tenus de respecter dans le cadre de leurs conditions d'accueil (conditions matérielles d'accueil et soins médicaux). L'approche proposée, logique dans le cadre d'une directive, est assez souple pour laisser à chaque État une marge de manœuvre importante dans l'application de ces normes minimales. L'orientation générale est que les conditions de vie des demandeurs d'asile doivent toujours être dignes, mais aussi qu'elles doivent être améliorées tant que leur demande ne peut être considérée comme irrecevable ou manifestement infondée ou lorsque la procédure engagée dure trop longtemps.

transposition et la mise en oeuvre de la directive, Comité auquel il est également conféré un rôle consultatif auprès de la Commission en vue de la mise en place du régime d'asile européen commun envisagé dans les conclusions du Conseil européen de Tampere.

2- Une proposition de règlement du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers (26 juillet 2001), dite "Dublin II".

Ce texte part des difficultés rencontrées dans la mise en oeuvre de la Convention de Dublin dont le détail a pu être recensé grâce à une enquête lancée par la Commission au cours de l'automne 2000. Son objectif est de répondre aux demandes exprimées à l'issue du sommet de Tampere d'une « *méthode claire et opérationnelle* » dans un contexte d'une procédure d'asile « *équitable et efficace* » permettant la définition de critères et de mécanismes de détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile. Les principales propositions¹ de ce règlement, destiné à remplacer la Convention de Dublin, fixent des obligations que les États membres ont les uns vis-à-vis des autres et qui doivent s'appliquer à tous dans les mêmes termes, elles ne comportent de dispositions relatives aux obligations des États membres vis-à-vis des demandeurs d'asile dont la demande fait l'objet d'une procédure de détermination de l'État responsable que dans la mesure où celles-ci ont une incidence sur le déroulement de la procédure entre États membres.

- La limitation ou le retrait du bénéfice de toutes les conditions d'accueil (avec possibilité de réexamen par une juridiction) en cas d'usage abusif du système d'accueil.

- Des propositions en vue de l'amélioration des systèmes d'accueil nationaux, avec mise en place de mécanismes nationaux et communautaires permettant de vérifier que les objectifs de la directive sont respectés.

¹ Elles visent à :

- assurer aux demandeurs d'asile un accès effectif aux procédures de détermination de la qualité de réfugié (avec les articulations nécessaires avec la proposition de directive évoquée précédemment, relative aux normes minimales, y compris en cas de dépassement des délais de procédure) ;

- prévenir l'abus des procédures, notamment le phénomène des demandes multiples présentées simultanément ou successivement par une même personne dans plusieurs États à seule fin de prolonger son séjour dans l'Union européenne ;

- corriger les imprécisions de la Convention de Dublin, mais sur la base des mêmes principes, à savoir le principe général que la responsabilité de l'examen d'une demande d'asile incombe à l'État membre qui a pris la plus grande part dans l'entrée ou le séjour du demandeur sur les territoires des États membres et que le dispositif de détermination de l'État responsable ne s'applique qu'aux personnes qui sollicitent la reconnaissance de la qualité de réfugié au sens de la Convention de Genève (à laquelle tous les États membres sont parties) et ne couvrent pas les formes de protection subsidiaire pour lesquelles il n'existe encore aucune harmonisation.

Les nouveautés concernent principalement l'accent mis sur la responsabilité que prend un État membre vis-à-vis de ses partenaires en laissant perdurer des situations de séjour clandestin sur son territoire et sur la nécessité d'une « *coopération loyale* » entre eux ; la fixation de délais de procédure plus brefs, raisonnables, pour les diverses phases de la procédure ; la définition de précisions sur le niveau de preuve exigible pour établir la responsabilité d'un État-membre ; des dispositions visant à préserver l'unité de la famille des demandeurs d'asile dans la mesure compatible avec les autres objectifs de la politique d'asile et d'immigration ¹ ; l'adaptation du dispositif aux nouvelles réalités résultant de l'établissement d'un espace sans frontières intérieures en lien avec l'entrée en vigueur du règlement du Conseil du 15 mars 2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation.

3- Par ailleurs, une proposition de directive « établissant des normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers et les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié, conformément à la convention de 1951 relative au statut de réfugiés et au protocole de 1967, ou de personne qui, pour d'autres raisons, a besoin d'une protection internationale », rendue publique le 12 septembre 2001, prévoit l'adoption d'une définition commune du réfugié et de normes communes concernant les droits des réfugiés.

« Afin de refléter la pratique des États membres », le texte établit deux types de protection :

- La première, dénommée « *statut de réfugié* », fondée sur l'interprétation de la Convention de Genève, est accordée à toute personne craignant d'être persécutée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques.

- La seconde, dénommée « *protection subsidiaire* », est accordée aux personnes ne remplissant pas les conditions d'obtention du statut de réfugié mais qui ont besoin d'une protection internationale, par crainte de subir des « *atteintes graves et injustifiées* », telles que tortures, peines ou traitements inhumains ou dégradants, violations de droits

¹ Celui d'un traitement rapide des demandes d'asile dans le cadre d'une procédure « *équitable et efficace* » et celui d'éviter les détournements de ces dispositions pour contourner les règles relatives au regroupement familial proposées par la Commission dans son projet de directive.

individuels, menaces sur la vie, la liberté ou la sécurité. Cette protection prend appui sur la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme.

Deux différences essentielles séparent les deux formes de protection :

- d'une part, le permis de séjour des réfugiés serait de cinq ans, renouvelable de plein droit (comme c'est actuellement le cas pour les réfugiés "conventionnels") alors que celui qui serait attribué aux bénéficiaires de la protection subsidiaire ne serait que d'un an ;
- d'autre part, les réfugiés pourraient travailler dès l'obtention de leur statut, les bénéficiaires de la protection subsidiaire devraient, eux, attendre six mois.

Pour le reste, les deux formes de protection recouvrent des droits et prestations quasi-identiques.

Les États membres sont invités à accorder l'un de ces deux statuts lorsque les menaces proviennent non seulement d'un État, mais également lorsqu'elles sont le fait de « *partis ou d'organisations qui le contrôlent* » ou « *d'acteurs non étatiques dans les cas où l'État ne peut ou ne veut accorder une protection effective* ». A l'encontre de la position de la France et de l'Allemagne qui privilégient, de manière quasi-exclusive, les persécutions étatiques, cette disposition permet ainsi de suivre la pratique de la grande majorité des États membres (et d'autres acteurs internationaux intervenant en matière d'asile) en affirmant que, pour apprécier si la crainte est fondée, l'origine de la persécution est considérée comme sans importance. Cependant, bémol important : la proposition admet aussi que si une partie de l'État dont provient le demandeur est considérée comme sûre, ce dernier ne peut prétendre à une protection internationale. C'est en somme la reconnaissance de l'option dite de « *la fuite intérieure* ».

Une autre nouveauté réside dans l'invitation faite aux États membres de tenir compte des besoins et de la situation spécifiques des femmes et des enfants. Elle contient, en effet, des règles particulières pour l'évaluation de leurs demandes de protection internationale et oblige les États membres à fournir une assistance appropriée, médicale ou autre, aux victimes de tortures, de viol ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle.

Cette proposition devra être adoptée à l'unanimité par le Conseil JAI, dans un délai vraisemblable d'un an environ, soit vers septembre 2002.

4- Enfin, le même Conseil est saisi, le 20 septembre 2000, d'une proposition de directive relative à « l'établissement de normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres »¹, un projet portant donc sur les procédures.

Après l'avoir amendée par l'ajout de garanties de procédures plus libérales, cette proposition a été approuvée par le Comité économique et social le 26 avril 2001. Le Parlement européen a fait de même le 20 septembre de la même année en apportant, lui aussi, des éléments permettant de consolider la situation des demandeurs d'asile (en particulier, ceux qui ont déposé un recours) et de diminuer les possibilités de détention.

Sous la présidence belge lors du second semestre 2001, c'est la proposition de texte pour laquelle les discussions ont le plus rapidement avancé : la Commission a été invitée par le Conseil de Laeken à présenter une version finale le 30 avril 2002 au plus tard², c'est dire que son adoption est envisageable dans un délai proche.

Par ailleurs, au-delà de l'adoption, réalisée ou à venir, de décisions en vue de l'établissement d'un régime d'asile européen commun, les instances communautaires ont été conduites à envisager **les situations d'urgence humanitaire**. Concrètement, il s'agit de donner à l'Union Européenne les moyens de faire face à l'afflux massif de personnes déplacées, comme ce fut le cas lors de la guerre de Bosnie en 1992 ou lors de la crise du Kosovo en 1999.

Dans ce but, le 20 juillet 2001, le Conseil a adopté une Directive relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil³.

Il s'agit d'un mécanisme exceptionnel qui fournit une protection immédiate aux personnes concernées et dont le déclenchement est décidé par le Conseil des Ministres, à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission. Sa durée est d'un an, avec possibilité de

¹ (Com(2000)578 final du 20.9.2000)

² Ce qui, à la date de la touche finale apportée à ce rapport, soit le 15 juin 2002, n'a pas encore été fait.

³ Directive 2001/55/CE, JO L 212 du 7.8.2001, p. 12.

prorogation automatique de deux fois six mois, à laquelle est susceptible de s'ajouter une nouvelle prorogation d'une durée maximale d'un an, soit un total de trois ans.

Les bénéficiaires de la protection temporaire reçoivent un titre de séjour ainsi que les informations nécessaires leur permettant d'avoir accès à un emploi, à un logement, à l'assistance sociale, aux soins médicaux et au système scolaire du pays d'accueil.

Le principe retenu est que les familles doivent être réunies et qu'elles doivent accepter d'être accueillies par un État déterminé. Par ailleurs, ce dernier doit également avoir donné son accord à cet accueil. Le Fonds Européen pour les Réfugiés lui apporte alors l'aide financière nécessaire.

Il est à remarquer que l'octroi de la protection temporaire est indépendant du statut de réfugié au titre de la Convention de Genève : les personnes qui le souhaitent peuvent engager la procédure en vue de son obtention, mais il n'y a pas de lien d'automaticité entre les deux.

« *Première d'une série d'initiatives élaborées dans un souci humanitaire* », selon la formule du Commissaire à la Justice et aux Affaires intérieures, M. Antonio Vitorino, la directive est entrée en vigueur en août 2001, elle doit ensuite faire l'objet d'une transposition nationale dont il est prévu qu'elle sera rapide puisqu'elle doit intervenir normalement avant le 31 décembre 2002.

3.1.3. L'ESPACE EUROPEEN : UN NOUVEAU REFUGE... ?

Au terme de l'exposition de l'ensemble des initiatives prises notamment ces deux dernières années par les instances communautaires, des questions se posent qui, pour certaines d'entre elles, mettent en cause, de la manière la plus crue, quelques-uns des concepts les plus résistants de la théorie politique.

- En premier lieu, on peut s'interroger sur la volonté communautaire de distinguer clairement entre asile "politique", celui qui est accordé au réfugié, et asile humanitaire, celui qui est accordé à la victime de catastrophes ou de guerres.

Selon la directive adoptée le 20 juillet 2001 (que nous avons évoquée p. 205) et dont la transposition nationale est prévue pour la fin de l'année 2002, seul le premier a vocation à s'installer durablement dans le pays qui l'accueille et à rechercher une intégration sous la forme d'un statut qui l'assimile presque totalement à un national du pays considéré ; le second, ne se voyant offrir qu'un séjour d'une durée maximale de trois ans, n'a pas une telle possibilité. Si l'on en juge par les événements des dernières années (guerres de Bosnie et du Kosovo notamment), peut-on estimer qu'une telle distinction soit pertinente et qu'elle ait des chances d'être respectée par ceux-là mêmes qu'elle concerne?

Si l'on y ajoute la proposition de directive du 12 septembre 2001 qui définit deux sortes de protection, la protection découlant du statut de réfugié fondée sur la Convention de Genève, et la protection internationale "subsidaire" fondée sur la Convention Européenne des Droits de l'Homme, on retrouve, simplement agencé différemment, les éléments du dispositif français qui distingue asile "conventionnel" ou constitutionnel, d'une part, et asile territorial, d'autre part. Or, on le voit de plus en plus, et les associations d'aide aux demandeurs d'asile et aux étrangers le constatent chaque jour davantage, un tel dispositif fonctionne mal.

A terme, cela va-t-il favoriser ces formes de protection temporaire ou subsidiaire et restreindre le champ d'application de la Convention de Genève...? Les chiffres semblent aller dans ce sens : un nombre décroissant de reconnaissances de statuts de réfugiés, une nette augmentation de ces formes d'accueil temporaire depuis une dizaine d'années (Algériens, Bosniaques, Kosovars, Kurdes...), la création de l'asile territorial (supposé favoriser le respect des droits de l'homme et assurer la protection de ceux dont l'auteur des persécutions qui les frappent ou les menacent n'est pas directement leur État).

L'hypothèse du développement de ces formes temporaires et subsidiaires d'accueil est manifestement retenue au niveau communautaire... et par Forum Réfugiés qui s'est inséré dans le mécanisme européen et dont les activités des dernières années font, *nolens volens*, une place (de plus en plus?) importante à l'accueil "temporaire et subsidiaire". Et ce comme on l'a vu, alors même que cette association entend se distinguer clairement et ostensiblement des autres associations d'aide aux étrangers démunis, qu'ils soient "sans papiers" ou clandestins.

- En deuxième lieu, et sur un plan plus général, comme nous l'avons souligné fortement au début de ce rapport, l'asile consiste avant tout pour un État à accorder sa protection à une personne qui ne peut plus, ou ne veut plus, se réclamer de la protection de son propre État en raison des persécutions qu'elle déclare craindre de la part de ce dernier ou de la part de groupes sur lesquels l'État n'a pas, n'a plus ou ne veut pas avoir, de contrôle.

Or, toutes les initiatives que l'on vient d'exposer, dont l'empilement est déjà impressionnant alors même qu'il est loin d'être terminé, sont le fait des instances d'une "organisation", l'Union Européenne, dont le statut juridique est tout à fait imprécis. L'UE est-elle une organisation internationale...? Est-elle une fédération d'États...? Est-elle une confédération d'États...? Les juristes et les politiques en débattent sans avoir, jusque-là, pu trouver un accord sur une définition, et sans doute ne le trouveront-ils pas avant longtemps tant les caractéristiques de cette UE sont spécifiques.

Quoi qu'il en soit de ce débat, s'il est un point sur lequel les juristes, comme les politiques, se retrouvent, c'est bien sur le fait que l'UE n'est certainement pas un État. Or, c'est cet ensemble d'institutions *sui generis*¹ qui est en train de mettre en place un ensemble de mécanismes, dispositifs et institutions dont le but est de définir dans quelles conditions (plutôt restrictivement envisagées, comme on l'a vu précédemment) une protection peut être accordée à des étrangers sans État, à ces "nouveaux apatrides" qui n'ont plus de communauté politique de rattachement et qui se pressent à ses portes.

Ce faisant, l'Union Européenne exerce une part de la souveraineté traditionnellement reconnue aux États, cette part dont la fonction est d'assurer la protection aux personnes qui vivent sur son territoire.

Peut-on dire alors que l'asile a quelque chose à voir avec la citoyenneté européenne, qu'il en est le pendant, la conséquence, même si, au bout du compte, la personne concernée sera, *de jure* et *de facto*, placée sous la protection d'un État déterminé, et non pas directement sous celle de l'Union. La citoyenneté européenne répond à cette logique puisque, comme on le sait, depuis 1992 tous les ressortissants communautaires peuvent se réclamer de la protection de l'Union et qu'ils peuvent même également exiger d'un État-membre de l'Union autre que le leur qu'il leur assure cette protection. La citoyenneté

¹ C'est le moyen commode sur lequel les juristes trouvent un accord quand ils n'arrivent pas à faire entrer une institution, un mécanisme ou un dispositif juridique dans une catégorie pré-établie : ils la (ou le) déclarent "sui generis", qui crée sa propre catégorie...

n'est donc plus limitée à un territoire national précis, elle s'étend à cet espace encore difficile à définir qu'est celui de l'UE.

Si l'on applique ce raisonnement à l'asile, on retrouve le même double niveau de protection : c'est l'Union Européenne qui définit, coordonne et harmonise les règles en matière d'asile, et c'est un État déterminé qui va ensuite, le cas échéant, concrétiser, par l'édiction de procédures précises, la protection pour un individu donné.

En d'autres termes, l'UE définit les règles, l'État national définit les procédures (en l'occurrence d'accès concret à l'asile). Que devient, alors, le principe de souveraineté pour un État national qui n'en est plus, en somme, que le gestionnaire¹...?

- En troisième lieu, et nous l'avons également souligné au début de ce rapport, « *l'asile est un espace de compétence* »², et si un espace peut offrir une protection, c'est bien parce que, sur cet espace, sur ce territoire, le principe de l'exclusivité de la compétence lié étroitement à la théorie de la souveraineté interdit à un autre sujet de droit, en l'occurrence un autre État, d'y intervenir d'une quelconque manière.

En suivant le même raisonnement que précédemment, force est de constater que, depuis une quinzaine d'années, l'Union Européenne est en train de définir son "territoire".

Qu'est, en effet, cet "espace Schengen" (devenu un « *acquis communautaire* » depuis le traité d'Amsterdam) si ce n'est un territoire...? Et même un territoire délimité, qui a des frontières (on parle de ses « *frontières extérieures* » pour mettre en relief la disparition des frontières intérieures, communes aux Etats-membres, conséquence du principe de libre circulation), celles-là même que l'on s'efforce, pour l'instant largement en vain, de protéger au maximum contre l'immigration clandestine au prix de moyens colossaux et souvent peu respectueux des personnes³.

Comme la citoyenneté européenne, la protection n'est donc plus immédiatement rattachée à un territoire national spécifique puisque c'est le territoire de l'Union Européenne qui apparaît précisément comme l'espace de protection sur lequel les demandeurs d'asile tentent de trouver refuge, et ce alors même que c'est ensuite un État particulier qui

¹ Dans ce domaine, mais également dans un nombre grandissant d'autres.

² D. Alland, in *Droit d'asile et des réfugiés*, Colloque de Caen, SFDI, Pedone 1997, p. 15.

³ Sur ce point, il suffit d'évoquer le centre de Sangatte...

concrétisera cette protection sur la base de ses propres procédures¹. C'est, en effet, cet État qui décidera ensuite, "souverainement", s'il leur accordera, ou non, un droit de séjour sur son territoire et une protection juridique déterminée (statut de réfugié, protection découlant de l'application des droits de l'homme telle que l'asile territorial, ou simple protection temporaire de type humanitaire).

Un exemple récent illustre cette évolution. Dans le cadre du conflit israëlo-palestinien, treize combattants palestiniens ayant trouvé refuge dans l'église de la Nativité assiégée à Bethléem par l'armée israélienne ont été placés sous la protection de l'Union Européenne pour leur éviter d'être capturés par les militaires israéliens. Dans un second temps, et après des négociations quelque peu difficiles², ils ont été "dispersés" entre un certain nombre d'États européens, lesquels se sont engagés à leur assurer une protection (sous-entendu, sur la base de leurs propres procédures en la matière et sans que l'on sache encore s'ils seront, ou non, considérés comme des réfugiés au sens de la Convention de Genève).

Une souveraineté mise en échec, une citoyenneté "dénationalisée", une territorialisation incertaine : décidément les éléments traditionnellement retenus pour définir l'État peuvent de moins en moins, dans l'actuel contexte de globalisation³, être considérés comme le définissant de manière unique et exclusive...

¹ Néanmoins, comme on l'a vu, en voie d'harmonisation au niveau communautaire.

² Le Monde, 24 mai 2002. Ni l'Allemagne, ni le Royaume-Uni, ni la France n'ont accepté d'en recevoir sur leur territoire, ce qui a suscité des commentaires "aigres" de la part de plusieurs de leurs partenaires...

³ Selon le terme anglo-saxon que beaucoup considèrent comme plus pertinent que celui de "mondialisation".

3.2. FORUM REFUGIES ET LA DEFENSE DE L'ASILE : (EN)JEUX D'ECHELLES

Le contexte géopolitique international produit une situation qui évolue dans le sens d'une augmentation des flux de demandeurs d'asile vers l'Union Européenne et les changements de législation dont nous venons de rendre compte, et qui visent à gérer cette situation, ont des effets aussi bien au niveau international que national ou régional. Ce qui signifie que FR, comme les autres associations qui sont partie prenante du domaine de l'asile, est confronté à la nécessité de s'adapter à ce nouveau contexte juridique et migratoire. Ce sont les effets de cette évolution de la situation sur les activités d'aide de l'association que nous allons mettre au jour maintenant, tout en tenant compte du fait que, comme nous l'avons souligné dans la partie précédente, les conséquences de la mise en place actuelle des dispositifs européens ne peuvent encore être mesurées ni même connues.

Il semble bien que l'enjeu de la communautarisation de la réglementation sur l'asile amène FR à se repositionner d'une double façon : d'abord, en tentant de devenir, au niveau européen cette fois et selon la même stratégie que celle adoptée dans les premières années du CRARDDA, un "acteur associatif incontournable" du domaine de l'asile ; ensuite, en devenant une instance de veille et une force de proposition qui reste vigilante et est prête à alerter l'opinion publique en cas d'abus ou de dérives politiques. Autrement dit, dans le même temps qu'il participe aux changements en cours, en tant que partenaire des instances de décisions, il les critique, en tant que militant agissant pour la défense de l'asile.

Nous allons tenter de rendre compte de la manière dont FR tient ensemble ces deux dimensions, à la fois dans une présentation des processus dans lesquels il est engagé actuellement pour s'adapter et participer aux changements, et peut-être surtout, dans une analyse des discours véhiculés au sein de l'association et en direction de l'extérieur pour publiciser, et parfois justifier, les orientations choisies. Dans la mesure où nous sommes confrontés à des changements en cours dont nous ignorons bien souvent la portée, notre choix méthodologique est d'analyser la production rhétorique et la "doctrine"¹ de l'association.

¹ Selon la formule utilisée par le directeur de FR, lors d'un entretien : « Moi, je considère que quand on est une association responsable, on n'est pas uniquement dans le champ de l'exploitation des droits, on doit avoir une doctrine. Par conséquent, on doit faire des choix, on n'est pas un service public, on doit avoir une doctrine d'action. »

3.2.1. FORUM REFUGIES INTEGRE LES INSTANCES EUROPEENNES

Depuis l'institutionnalisation de la coopération intergouvernementale en matière d'asile et d'immigration entérinée à Maastricht en 1992, et l'accélération des étapes de la communautarisation, FR n'a pas eu d'autre choix que de tenter de s'inscrire dans ce mouvement inéluctable. Cela va se concrétiser par son intégration dans le CERE en 1999.

Le Conseil Européen pour les Réfugiés et les Exilés (CERE) est une organisation fédérative ("*an umbrella organization*") qui regroupe 72 organisations non-gouvernementales européennes d'aide aux demandeurs d'asile et aux réfugiés provenant de 28 États. Cinq organisations françaises en sont ainsi membres : le Secours catholique, la CIMADE, la Commission de Sauvegarde du Droit d'Asile (CSDA), France Terre d'Asile et Forum Réfugiés. Son siège est à Londres, et il possède une représentation à Bruxelles dont le rôle est d'assurer une présence et une influence sur les institutions européennes.

Le CERE publie régulièrement des rapports, avis ou appels pour que des politiques humaines et équitables en matière d'asile soient mises en place. Le plus récent a été publié en novembre 2001 : son titre est « *La promesse de la protection : les progrès vers une politique européenne en matière d'asile depuis Tampere* »¹. Après une analyse sans complaisance de la situation actuelle et des espoirs qu'avait fait naître le Sommet de Tampere, le CERE adresse un certain nombre de questions et de recommandations insistantes aux participants du Sommet de Laeken². De plus, quatre jours avant le Sommet officiel de Laeken, le CERE organise un sommet parallèle intitulé « *Europe and Refugees : Freedom, Security and Justice ?* », à l'occasion duquel il présente son propre bilan sur la politique européenne en matière d'asile et remet à la présidence de l'UE « *un appel aux gouvernements européens pour le respect en pratique du droit d'asile, lancé dans le cadre du cinquantième anniversaire de la Convention de Genève et signé par de nombreuses personnalités européennes. Forum réfugiés a rassemblé pour la France les signatures de l'Abbé Pierre, Rony Brauman, Pierre Bourdieu, Paul Bouchet, Bertrand Tavernier, Miguel Angel Estrellas et Albert Jacquart* »³.

¹ Il est disponible sur le site du CERE (ECRE, selon le sigle anglais) : www.ecre.org

² Dont on sait malheureusement qu'ils ne seront pas entendus (voir 3.1.).

³ Forum Réfugiés, *Rapport d'activité 2001*, p.4.

FR est non seulement membre du CERE mais il est également son "point focal" en France depuis deux ans, ce qui signifie qu'il est un intermédiaire privilégié entre le niveau national et le comité européen. À ce titre, durant l'année 2001, il « *a renouvelé sa démarche de rencontres avec les différents ministères concernés afin d'obtenir des informations relatives à la position française sur les principaux développements européens en matière d'asile et relayer par la même occasion les principales recommandations du CERE.* »¹

On voit apparaître ici une fonction nouvelle de FR, celle de relais entre l'échelle nationale et l'échelle communautaire, alors que, rappelons-le, c'est au départ un réseau associatif très localisé régionalement. Cette évolution dans le rôle et les ambitions de l'association se lit dans la terminologie qui la désigne. On est ainsi passé du *Comité Rhodanien d'Aide aux Réfugiés et de Défense des Demandeurs d'Asile (CRARDDA)* à *Forum Réfugiés*. Ce changement de nom a été entériné par l'Assemblée Générale de 1999, année durant laquelle l'association a intégré le CERE. On peut lire dans le rapport d'activité de cette année-là, « *notre candidature pour participer aux travaux du réseau CERE a été acceptée en juin 1999, après de long mois de tergiversations. L'année était particulièrement importante pour les questions d'asile et de réfugiés en Europe en raison d'une part, de l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam et, d'autre part, de la tenue, en octobre 1999, d'un Conseil Européen spécialement consacré aux questions de justice et affaires intérieures en Finlande (...). Nos liens avec les instances européennes (Commission européenne et Parlement européen) sont donc soutenus et réguliers, que ce soit au sein du réseau CERE ou de notre propre initiative.* »²

Et, dans le même rapport d'activité, mais cette fois sous la plume du président de l'époque : « *Forum Réfugiés reprend ainsi toutes les activités du CRARDDA, toute sa culture et d'abord son idée principale de débat et de partenariat dans le cadre d'une structure spécialisée et uniquement dédiée à l'accueil des réfugiés et à la défense du droit d'asile. (...) Changement de nom mais pas changement de but...* »³.

Il fallait, comme nous l'a précisé le directeur de FR, trouver un nom moins abscons, plus lisible et, pourrait-on ajouter, plus immédiatement compréhensible en anglais... Il fallait

¹ Idem.

² Forum Réfugiés, *Rapport d'activité 1999*, p.7.

³ Idem, p.1.

également supprimer la référence régionale qui circoncrivait l'association alors qu'elle se voulait dans une dynamique d'ouverture, voire dans une stratégie de reconnaissance nationale.

Il reste néanmoins à expliquer le choix du dénominatif : comme nous l'avons expliqué dans la seconde partie de ce rapport (cf. chapitre 2.2.), nous pensons voir dans le fait de mettre en avant le terme de "réfugiés", au détriment de la notion de "droit d'asile", une volonté d'afficher la priorité à la protection des personnes, et dans le même temps, celle de publiciser le débat (sur le « Forum ») sur ce qu'est, ou doit être, un réfugié. C'est mettre la politique de l'hospitalité de l'État (et maintenant de l'UE), au centre de la problématique de l'asile ; c'est donc affirmer que l'asile est un problème politique (qui doit être placé dans le champ du débat public) et pas seulement humanitaire (on protège des personnes en tant qu'elles sont privées de leur dimension politique ou civique, dimension qui est la condition de l'exercice de leurs droits). Afficher le terme de "réfugiés", c'est aussi se démarquer des autres associations qui agissent dans le domaine de l'asile et qui mettent en avant la notion de "droit d'asile" :

« Vous savez pourquoi on a pris le mot "Forum Réfugiés" ? Parce que CRARDDA c'était franchement nul ! Moi, je ne suis pas à l'origine, je suis arrivé deux ans après la création, mais bon, c'est imprononçable, deux R, trois D, quatre F et cinq G...! Mais quand même, il y a très peu d'organisations en France qui ont le mot "réfugié" dans leur intitulé [silence], y'en a pas ! (...) Nous venons petit à petit à la notion de "réfugiés" en tant qu'elle recouvre l'ensemble de la problématique de l'asile. (...) On ne peut pas analyser le droit d'asile comme une sorte de droit économique et social, avec en plus un peu de droits de l'homme ! »

Cet extrait d'un entretien mené avec le directeur de FR résume bien toutes les dimensions et les enjeux du changement de nom pour le réseau associatif. Il s'agit bien d'un positionnement et d'une orientation qui se veulent spécifiques, à la fois face aux autres associations qui partagent le même objet social et dans l'affirmation d'une certaine conception politique de l'asile.

Dans le même temps que FR réaffirmait ses orientations politiques, il réorganisait ses services en fonction de l'élargissement du domaine de l'asile aux frontières de l'Union Européenne. Ainsi, la structure, qui avait mis en place un système de "pôles" de compétences afin de gérer son développement sur un principe d'efficacité exponentielle

des compétences, s'est dotée en 2001 d'un "pôle" entièrement consacré aux questions européennes¹ :

« Après plus d'une année de fonctionnement, le système de pôles qui regroupe des salariés au regard de leurs compétences au sein d'une organisation transversale a largement fait la preuve de sa bonne efficacité à la fois dans le cadre de l'organisation interne pour apporter des solutions à des problèmes d'ordre technique, mais aussi en direction des partenaires extérieurs. Le développement de Forum Réfugiés nous a conduits au cours du dernier trimestre à la mise en place de deux nouveaux pôles. L'un concerne l'harmonisation européenne du dossier de l'asile et le second les questions relatives à la gestion de nos outils de communication, la mise en place d'un centre de documentation et la promotion de l'accueil des réfugiés. »²

En ce qui concerne le "pôle Europe", on peut lire un peu plus bas :

« Ce pôle s'est donné pour objectif de suivre de manière rapprochée l'avancement des travaux européens, en relation avec le CERE et le groupe Europe de la Coopération pour le Droit d'Asile, notamment à travers l'examen attentif des directives ou projets de directives. Cela concerne les normes minimales d'accueil, les normes de procédures communes, l'harmonisation de la définition du réfugié, les normes d'accueil en cas d'arrivées massives et la détermination de l'État compétent pour instruire une demande d'asile, bref, toutes les décisions communautaires qui, une fois arrêtées, engageront pour longtemps l'avenir des demandeurs d'asile et des réfugiés en Europe et donc en France. »³

La communautarisation a ainsi des effets sur le fonctionnement de la structure associative elle-même puisqu'elle est devenue le nécessaire cadre de réflexion quant aux logiques d'actions à mettre en place. Dans un incessant mouvement d'aller-retour entre l'échelle européenne et l'échelle locale, se construit le nouveau visage de FR et, par conséquent, ses moyens de continuer à assurer un travail d'aide aux demandeurs d'asile. Ainsi, la direction de FR a travaillé à intégrer le CERE non seulement pour être au cœur des débats européens sur le droit d'asile, mais également pour être reconnu par les instances

¹ Il existe maintenant sept pôles de compétences transversaux aux services : le pôle Europe, le pôle Communication (Formation/Promotion), le pôle Réglementation, le pôle Mineurs isolés, le pôle Logistique, le pôle Animation et le pôle Santé, Social.

² *Rapport d'activité 2001*, p.11.

³ *Idem.*

européennes (mais aussi nationales, on y reviendra) comme spécialiste de la question de droit d'asile.

Cette reconnaissance a pris la forme d'un statut : "point focal" du CERE en France, et aussi, et ce n'est pas négligeable, d'un financement. En effet, depuis 2000, FR reçoit un financement du Fond Européen pour les Réfugiés (FER, cf. 3.1.) dont le montant pour 2001 s'est élevé à 1 250 KF¹. Plusieurs projets ont ainsi été menés dans le cadre du programme FER en direction des demandeurs d'asile hors centre : d'abord, en travaillant sur l'accueil, l'orientation, l'assistance sociale et l'aide aux démarches administratives et juridiques ; ensuite, en tentant de développer des capacités d'hébergement (notamment les hébergements d'urgence à l'hôtel et les hébergements temporaires en foyers). Un autre projet sélectionné a permis d'ouvrir 80 places supplémentaires en CADA offrant aux bénéficiaires *«un suivi social, administratif et juridique afin d'optimiser les chances d'obtention du statut de réfugié conventionnel »*. À travers cette formulation, issue du rapport d'activité 2001 (p.16), c'est la relation existant entre hébergement en CADA et efficacité de l'aide apportée par FR qui est soulignée, justifiant dans le même temps les projets en direction des demandeurs d'asile hors centre qui ne peuvent bénéficier de la même "qualité" d'accompagnement.

Parallèlement, c'est un projet en direction des réfugiés statutaires que FR a proposé dans le cadre d'un appel d'offre du programme EQUAL financé par le Fonds Social Européen (FSE) : *« le projet envisagé vise l'intégration sociale et professionnelle des réfugiés statutaires de la région lyonnaise. Nous avons été sélectionnés pour la première étape de ce programme co-financé par le FSE correspondant à l'élaboration du projet (période de 6 mois à compter de novembre 2001). Ce programme pluri-annuel (maximum 3 ans) se veut expérimental et implique la mise en place d'un partenariat local et européen pour mener les futures actions du projet. Une deuxième sélection est prévue à la fin de cette première phase (printemps 2002) afin d'autoriser, ou non, la mise en oeuvre de la phase opérationnelle. »*²

¹ Il s'agit d'un financement alloué par la Commission européenne pour une année et reconductible.

² Rapport d'activité 2001, p.16.

Nous n'avons pas d'informations sur le contenu précis de ce projet, ni sur le partenariat que FR a mis en place. Mais, ce qui importe ici, c'est de montrer comment FR s'est inscrit dans un jeu d'échelles pour tenter d'optimiser son efficacité. En effet, en élargissant son réseau, en multipliant ses projets et en attirant l'attention sur ses activités, il tente de tenir ensemble son implication locale et ses ambitions au niveau national et européen. Communautarisation oblige, c'est la condition de son développement. Celui-ci est à son tour la condition de sa légitimité, dans la mesure où il lui permet d'élargir et de renforcer son domaine d'activités, lequel, comme on le voit dans les projets en direction des demandeurs d'asile hors centre et des réfugiés statutaires, ne se réduit pas aux seuls accueil et suivi des personnes hébergées en CADA. Là encore, l'objectif n'est pas seulement d'obtenir une meilleure prise en charge des demandeurs d'asile et des réfugiés, c'est aussi de tenter d'imposer une certaine conception de l'asile qui dépasse le cadre de la seule procédure administrative de la demande d'asile. C'est l'ambition affichée dans la politique de communication de FR qui entend favoriser « *la construction d'une opinion publique plus solidaire et plus influente* »¹. Ses outils sont principalement *Le journal de Forum Réfugiés*, un trimestriel qui existe depuis 1998 et qui se donne pour mission l'information et la sensibilisation sur la question de l'asile :

« *Il est notre premier outil de communication et c'est à travers lui que nous avons pu transmettre nos positions, des informations et des réflexions proches de l'actualité, liées à la question du droit d'asile dans le monde.* »²

Il s'agit d'un 8 pages de format A3, son tirage est actuellement de 8 000 exemplaires et son prix de 3,05 Euros. On trouve, à l'intérieur, deux pages qui sont la version anglaise d'une sélection d'articles et qui existent grâce à un financement du FER. Cette traduction a permis, selon FR, « *d'intéresser un lectorat de plus en plus large hors de nos frontières* », elle correspond en tout cas à cette volonté d'ouverture vers l'extérieur et à cette inscription dans les instances européennes que nous mettons en avant ici.

Le second outil communicationnel de FR, et qui correspond à cette même volonté, est son site internet : www.forumrefugies.org pour lequel les responsables ont, selon leurs propres termes, travaillé « *quotidiennement afin de fournir des informations complètes et*

¹ Idem p. 17.

² Idem.

*actualisées. Nous souhaitons ainsi que la question de la défense du droit d'asile soit du domaine public, le souci de chacun, et pas réservée aux seuls spécialistes. »*¹

On voit, à travers ce discours autour de la "construction d'une opinion publique" une tentative de FR de s'imposer en tant que chef de file dans la lutte pour la défense du droit d'asile. Le pôle "animation", composé d'une personne de chaque service, a justement pour objectif d'organiser la diffusion de l'information, c'est-à-dire d'organiser des manifestations qui visent à rendre public le problème de l'asile en France et en Europe. Au long de l'année 2001, ce sont deux projets de grande ampleur qui ont été élaborés.

*D'abord, dans le cadre du FER, ont été conçus « des outils d'information et de sensibilisation du grand public à la question de la protection des réfugiés. Ces outils, associés à la mallette pédagogique du HCR ont formé le "kit info", support nécessaire à toutes les interventions extérieures effectuées par les salariés. Le champ d'investigation a été très vaste et a concerné des stands tenus lors de manifestations culturelles, des interventions ponctuelles dans les établissements scolaires, des participations aux modules de formation des travailleurs sociaux et des animations de tables rondes... »*².

Ensuite, l'année 2001 a été marquée par un événement majeur à l'occasion du cinquantième anniversaire de la Convention de Genève, la soirée intitulée "Tombés du ciel" organisée le 15 juillet au théâtre antique de Vienne (Isère) avec le parrainage du Haut Commissariat des Nations Unies (UNHCR) :

« Depuis plus de vingt ans, aucun événement n'avait réuni plusieurs milliers de personnes autour de la question des réfugiés. Forum Réfugiés a fait le pari de rassembler, à l'occasion du cinquantième anniversaire de la Convention de Genève, des artistes, des témoins et plus de 7 000 personnes pour réaffirmer haut et fort et sur un mode festif la nécessité de respecter les droits des réfugiés.

(...) Les bénéfices de cette opération ont été reversés pour une part au HCR et ont également permis de créer à Forum Réfugiés un poste sur une durée déterminée de Chargée de mission communication afin de poursuivre les développements des activités de l'association en direction de l'opinion publique. La sensibilisation à la question de

¹ Cf. D. Pleutin, « www.forumrefugiés.org : près de 20 000 visites en 2001 », in *Le journal de Forum Réfugiés*, n°18, avril 2002, p. 2.

² *Rapport d'activité 2001*, p. 15.

l'asile est primordiale pour que le débat qu'elle suscite ne reste pas dans des sphères institutionnelles ou associatives mais soit le souci de chacun de nous. »¹

On retrouve ici le leitmotiv qui semble animer l'action de communication de FR ces dernières années : faire de la question de la protection une priorité dans le débat politique. En renvoyant sans cesse le problème sur la scène publique, en tentant de l'imposer dans le débat politico-médiatique, FR met en oeuvre une stratégie qui consiste à faire dans le même temps la promotion des réfugiés et la sienne. Il ne s'agit pas de dire que nous avons affaire là à une manipulation tactique qui consisterait à tirer profit de la misère humaine, mais de montrer, par quel processus, on tente, à FR, de publiciser la question de l'asile. Ce processus consiste, semble-t-il, à asseoir la légitimité de FR en tant que spécialiste du domaine de l'asile pour mieux faire entendre que la responsabilité des personnes qui viennent frapper à nos portes ne doit justement pas être une affaire de spécialistes, mais celle de chacun. C'est ce qu'évoque la dernière phrase de la citation ci-dessus.

On pourrait trouver ce raisonnement quelque peu tendancieux, mais il est en réalité hautement politique : l'enjeu de la reconnaissance de FR comme un spécialiste de l'asile, c'est qu'elle est la condition de l'action militante de l'association. C'est, en effet, en tant qu'elle a droit de cité qu'elle peut inscrire dans le débat public la question de la politique de l'hospitalité en France et en Europe. On comprend alors que ce mode d'action consistant à faire entrer de nouveaux acteurs dans la configuration de l'asile est un pari, dans ce sens où il peut renforcer la position de FR (reconnu comme spécialiste) comme il peut la fragiliser (en donnant la possibilité à d'autres d'entrer en concurrence avec lui). Mais, le constat des conditions actuelles d'accueil et de vie des demandeurs d'asile impose une nécessaire redéfinition de l'activité associative, à différentes échelles et avec différents partenaires.

¹ Idem, p. 18.

3.2.2. FORUM REFUGIES FACE AUX DIFFICULTES ACTUELLES DE L'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE DANS LE DEPARTEMENT DU RHONE

« Lyon n'est pas la seule grande ville à être confrontée aux arrivées de nombreux demandeurs d'asile. Cependant, il nous faut bien constater que le département du Rhône a enregistré une augmentation de près de 150% des arrivées ces trois dernières années alors que la hausse est de 53% au niveau national, vraisemblablement parce que le Rhône, avec plus de 700 places d'hébergement spécialisées (transit, CADA, AUDA) est le département le mieux équipé de France et que les délais de convocation en préfecture (2 mois) y sont plus courts que ceux pratiqués dans les zones de fortes arrivées. Mais aujourd'hui, Lyon est à la peine. Les acteurs de l'accueil sont très inquiets sur ce qu'ils seront en mesure de proposer aux demandeurs d'asile qui continueront d'arriver dans les prochains mois. »¹

Comme nous l'avions déjà soulevé dans la partie 2.1.3.1. (*Le demandeur d'asile comme "hébergé"*), le dispositif lyonnais d'accueil arrive à saturation, le titre de l'article du journal de FR que nous venons de citer a d'ailleurs pour titre : *« À bout de souffle »*...

Le constat effectué à FR est que les conditions d'accueil des demandeurs d'asile sont devenues *« l'illustration la plus immédiatement repérable de la dégradation du dossier de l'asile en France »*². Il relève, sur l'ensemble du territoire national, un déficit chronique de places d'hébergement spécialisé, des conditions précaires inadmissibles dans le cadre d'un hébergement d'urgence pérennisé, et toujours un allongement des procédures de demandes de statut de réfugié comme d'asile territorial. FR met ainsi en avant les insuffisances de la politique d'accueil face au nombre croissant d'arrivées de demandeurs d'asile, et c'est bien la question de l'accueil qui est soulevée ici et pas celle du nombre des demandeurs d'asile. Rappelons la formule de Derrida, que FR pourrait faire sienne, *« l'hospitalité, c'est accueillir au-delà de nos capacités »*, pour dire que le problème se situe bien du côté de l'accueil, là où fait défaut une réelle politique de l'hospitalité et non du côté des arrivées, comme certains espèrent le faire croire afin d'éviter un débat sur la question de l'asile en renvoyant les responsabilités de ces flux sur les pays d'origine, c'est-à-dire à l'extérieur du

¹ *Le journal de Forum Réfugiés*, n°18, avril 2002, p.2.

² *Rapport d'activité 2001*, p. 6.

débat politique et des frontières nationales, et maintenant communautaires. Conscients de ce danger, les membres de FR font régulièrement, dans leurs communications, une mise au point pour éviter cet amalgame. Ainsi, dans un numéro récent de *Le journal de Forum Réfugiés*, on trouve la « Mise au point » suivante : « *La France (et l'Europe) n'est pas submergée par l'arrivée des demandeurs d'asile* ». Quelques chiffres comparatifs permettent à l'auteur de mettre en évidence le fait que « *le niveau d'accueil consenti par la France reste encore très en-deçà de celui de beaucoup de pays européens* »¹, et que, bien évidemment, ce n'est pas en Europe que l'on trouve le plus grand nombre de réfugiés dans le monde. En conclusion, on peut lire : « *s'il y a naufrage, c'est bien celui des conditions dans lesquelles sont accueillis les demandeurs d'asile. Il convient de raisonner à l'endroit et ne pas s'appuyer sur le déficit d'hébergement et ses effets pour dénoncer des arrivées trop importantes.* »²

Mais remettre en cause les conditions d'accueil des demandeurs d'asile, ce n'est pas simplement parler en termes de "déficit d'hébergement". Pendant longtemps, la logique d'action qui a prévalu au sein de FR a consisté à favoriser la création de places supplémentaires pour assurer l'accueil des arrivants (que ce soit en CADA, avec la création du centre de transit ou dans les foyers et les hôtels), mais FR a tiré les leçons des effets pervers que celle-ci a peu à peu produits :

« Malgré l'ouverture de 160 places CADA supplémentaires (qui seront suivies au début 2002 de 50 autres et de 20 places supplémentaires en centre de transit), malgré la mise à l'hôtel systématique de toute nouvelle famille primo-arrivante dans le département, (plus de 350 personnes à l'hôtel à la fin 2001), malgré la mise en place de près de 200 places en ALT³ et d'un dispositif spécifique en Algeco pour les familles roms du Kosovo, ou peut-être à cause de cela,⁴ il semble bien que le département (qui est le mieux équipé de France en terme de places d'accueil spécialisé) a aujourd'hui atteint ses limites

¹ D. Cagne, « La France (et l'Europe) n'est pas submergée par l'arrivée des demandeurs d'asile », *Le journal de Forum Réfugiés*, n°18, avril 2002, p.3. : « En France, l'OFPRA, dans des statistiques provisoires fait état de 47 260 nouvelles demandes d'asile enregistrées en 2001. Si nous sommes effectivement passés de 17 000 en 1996, à 47 000 en 2001, nous sommes encore loin des 61 000 demandes d'asile de 1989. Par ailleurs, les 12 000 demandes d'asile territorial enregistrées en 2001 par le ministère de l'intérieur ne s'ajoutent pas forcément aux demandes de statut de réfugié puisqu'il est fréquent que les deux procédures concernent la même personne. Ajoutons que les 47 000 demandes de cette année, rapportées à la population vivant en France, représentent 0.8 demandeurs d'asile pour 1000 habitants selon les chiffres du HCR... »

² Idem.

³ Allocation pour le Logement Temporaire.

⁴ C'est nous qui soulignons.

techniques. Il ne nous semble donc désormais plus souhaitable de continuer à ajuster des moyens supplémentaires aux nouvelles arrivées si cet effort n'est pas partagé par d'autres départements, ce qui malheureusement n'est pas le cas. »¹

La saturation du dispositif d'accueil dans le Rhône renvoie à une situation globale au niveau national, mais les chiffres d'une augmentation de 150% des arrivées dans le Rhône ces trois dernières années, alors qu'il est de 53% au niveau national, oblige à interroger cette spécificité départementale. Même si l'argument profite à FR, force est de constater que la présence de l'association et son action en faveur des demandeurs d'asile et des réfugiés depuis maintenant vingt ans, ont joué un rôle important pour faire du Rhône le département dans lequel l'accueil spécialisé est le plus développé. C'est cette "efficacité" et ce "savoir-faire" qui vont entraîner la situation actuelle dans laquelle la "réputation" de l'accueil dans le Rhône accélère encore la saturation du dispositif. D'abord, parce que l'information circule dans certains réseaux d'immigration entraînant effectivement des arrivées directes, ou plus précisément, des demandes d'asile et d'hébergement dans le Rhône. Ensuite, parce que l'efficacité du dispositif départemental permet à certains départements limitrophes de se décharger du problème de l'hébergement et, plus trivialement, de renvoyer les personnes demandant l'asile dans le Rhône. C'est ce qu'on nomme, à FR, « la stratégie de la patate chaude » et qui fait que « celui qui en fait le moins est gagnant ! » (le directeur de FR) :

« De plus en plus de départements se comportent comme de vulgaires républiques bananières dès lors qu'il s'agit d'accueillir les demandeurs d'asile. Entre ceux qui estiment accueillir suffisamment et ceux qui ne le font pas du tout, on ne compte plus les situations de personnes renvoyées d'un département vers un autre comme de vulgaires patates chaudes. Dernier en date des nombreux exemples dont nous avons connaissance au service domiciliation de Forum Réfugiés, celui d'une famille contrôlée par la police dans un département voisin et qui s'est vu délivrer un sauf-conduit pour la préfecture du Rhône. Renseignement pris sur les raisons de cette curieuse démarche : le préfet du département en question a tout simplement décidé de suspendre (en toute illégalité) les domiciliations associatives. »²

¹ Rapport d'activité 2001, pp. 6-7.

² Le journal de Forum Réfugiés, n°18, avril 2002, p.2.

Cette dénonciation de pratiques que l'on peut qualifier d'abusives met en avant le fait que certaines préfectures ne respectent pas les droits des demandeurs d'asile et que, dans le même temps, elles instrumentalisent les associations d'aide. Ce qui est rappelé ici, c'est la difficile relation à établir entre préfecture et associations dans un domaine qui relève de la souveraineté de l'État. Dans ce schéma, la légitimité de l'action associative peut être rapidement remise en question et le partenariat invalidé. C'est en ce sens que FR parie sur son développement au niveau national et tente de forger une opinion publique en sa faveur : afin d'être un groupe de pression suffisamment fort pour faire face aux représentants de l'autorité de l'État. Dans ce sens, le directeur de FR insiste sur le fait que le rôle des associations ne peut, et ne doit pas, être réduit, en matière d'asile, à la fonction d'auxiliaire du pouvoir dans la mise en oeuvre des politiques publiques :

« On s'est fait embolisé littéralement par les arrivées dans le Rhône, (...) on a 100% d'augmentation d'arrivées, c'est-à-dire que chaque fois qu'on a fait quelque chose dans le Rhône, c'est comme un jeu à somme nulle, on a dispensé un autre département de faire quelque chose. C'est-à-dire, on a ouvert 300 lits, ben c'est 300 lits qui ne sont pas (ouverts ailleurs). C'est maintenant qu'on s'en aperçoit (...). Nous, on a fait des pressions et on se retrouve avec 1 000 places à Lyon pour 8 000 places en France. On est dans un schéma totalement asymétrique, qui fait qu'actuellement, on est dans une situation ...! Les associations, par exemple à Bourg-en-Bresse, ont cessé de domicilier, puis à la préfecture, on nous demande d'arrêter de domicilier. Moi, je dit non, ça c'est l'accès à la procédure. (...) On peut peut-être nous dire, on a ouvert assez de lits dans le Rhône, il faut en ouvrir ailleurs, mais nous, on va certainement pas dire il ne faut plus qu'ils accèdent au droit, pour qu'ils accèdent au droit ailleurs. Là, il y a un pas qu'on ne va pas faire... »

Au-delà de ce constat et de ses effets sur le dispositif d'accueil du Rhône, c'est encore une fois la politique publique de l'État en matière d'asile qui est visée, dans ses dysfonctionnements et ses abus. Dans ce schéma, la question de la domiciliation est centrale car c'est elle qui assure l'accès à la procédure et c'est à travers elle que l'on peut lire ces stratégies préfectorales et constater leurs conséquences au niveau local, mais aussi au niveau national.

Malgré la saturation du dispositif lyonnais, le directeur de FR affirme sa volonté de ne pas refuser de cesser les domiciliations dans la mesure où elles sont la condition de l'accès à la procédure (une adresse étant nécessaire aux demandeurs d'asile pour recevoir la convocation de la préfecture et obtenir l'APS). Ne pas domicilier peut permettre en aval de ne pas héberger, et l'on comprend aisément pourquoi certains préfets refusent, ou

limitent, la domiciliation dans leur département puisque cette mesure les soulage de la responsabilité de l'accueil et du suivi administratif des demandeurs d'asile.

Entre 2000 et 2001, il y a eu un doublement du nombre des domiciliations par le service domiciliation de FR¹, assurant, à travers cette activité, les demandeurs d'asile d'une inscription administrative minimale² et d'une mise en relation avec les services compétents de l'État. Pour autant, les délais de convocation à la préfecture pour obtenir l'APS s'allongeant considérablement (on fait état de 14 mois dans certains départements !), la domiciliation ne peut plus être l'assurance d'une entrée rapide dans la procédure. C'est d'autant plus grave pour l'association que la possession de l'APS est une condition à l'admission en CADA (cf. 1.2.2.). Aussi, et c'est ce que dénonce FR actuellement, non seulement cette gestion préfectorale des demandes (que certains estiment volontaire), contribue à la précarisation des conditions de vie des demandeurs d'asile, mais elle favorise également le détournement de la loi par certains demandeurs d'asile. En effet, on assiste actuellement à un phénomène d'instrumentalisation des failles du système par ceux qui ont compris comment en profiter. C'est ce que nous a expliqué le directeur de FR en renvoyant les autorités devant leurs responsabilités :

« ... tous ces trucs dissuasifs [les délais de convocations à la préfecture], ça ouvre des opportunités. Donc, on a toute une partie du flux, et c'est connu dans certains pays, qui vient séjourner en France uniquement convocation après convocation. Il n'y a plus d'enregistrement effectif, il n'y a qu'une convocation, il n'y a pas de digitalisation, y'a pas d'entrée informatique, y'a rien. Autrement dit, on peut maintenant séjourner en France autant qu'on veut avec des convocations. Y'a 90 départements à faire, il suffit d'aller dans le département d'à côté pour en demander une autre. (...) Et c'est comme ça, d'ailleurs, que l'offre de domiciliation associative finalement, en faisant cohabiter une convocation préfectorale et une domiciliation associative, pour un contrôle de police, c'est un titre de séjour ! La convocation dit que ces gens-là sont dans une procédure de demande d'asile et que, par conséquent, ils sont inexpulsables, donc pas d'arrestation. Donc, on a un mécanisme (...) qui aujourd'hui crée du séjour *in æternam*. C'est du détournement complet, alors certains l'ont repéré évidemment. »

Si le directeur de FR met en évidence ici les limites de l'aide associative, il ne lui impute pas pour autant la responsabilité des effets pervers d'une prise en charge administrative défailante. En revanche, on voit pointer, dans ce constat, la nécessité d'une gestion

¹ On est passé de 1280 demandes de domiciliations en 2000 à 2 409 (concernant 2 954 personnes) en 2001, soit une augmentation de 88% (chiffres FR).

² Nous rappelons ici que la domiciliation des demandeurs d'asile n'est pas synonyme de leur hébergement. Il peut s'agir uniquement de profiter de l'adresse postale du service domiciliation de FR.

interdépartementale concertée. Ce que nous voulons souligner ici, c'est la manière dont est pensée et mise en oeuvre la délocalisation de FR : montrer les aberrations du système de gestion des demandes d'asile, c'est encore une fois renvoyer la responsabilité de cet état de fait au niveau des autorités nationales, accusées de ne pas prendre au sérieux la question de l'asile en France et de favoriser les dérives administratives. C'est en quelque sorte montrer que les problèmes de l'augmentation des flux et de la prolongation de la procédure ne peuvent être traités localement, qu'ils nécessitent concertation et distribution des responsabilités entre tous les acteurs engagés dans le domaine de l'asile, sur l'ensemble du territoire national.

3.2.3. FORUM REFUGIES, UNE ASSOCIATION NATIONALE... ?

Nous avons déjà souligné le fait que l'inscription de FR au sein du réseau CERE lui permet non seulement d'intégrer les instances européennes dont relèvera, très rapidement désormais, la question de l'asile, mais également de devenir un interlocuteur des ministères concernés. On peut ajouter à cela sa politique communicationnelle qui vise à forger "une opinion publique plus solidaire et plus influente", opinion que, bien évidemment, on veut la plus large possible. Ces éléments contribuent à inscrire peu à peu l'association au niveau national. Ce que nous tentons de mettre au jour ici, c'est l'enjeu que représente cette évolution de FR pour ses activités en faveur des demandeurs d'asile, et, par là, les changements qu'elle pourrait apporter dans le travail d'aide à l'accès à l'asile.

Le Rapport d'activité 2001 de l'association fait état des propositions contenues dans son rapport d'orientation pour l'année 2002. On y trouve des orientations pratiques (comme le déménagement du service domiciliation dans des locaux plus adaptés), des orientations internes (concernant par exemple le contrat d'engagement des personnes morales au CA), et des orientations quant aux modalités de défense du droit d'asile. Quatre points sont ainsi mis en exergue, considérés comme des priorités :

- « - *Se faire accréditer pour la Zone d'Attente*
- *Capitaliser le mouvement de Vienne*¹

¹ Référence à la soirée anniversaire de la Convention de Genève.

- Contribuer au développement quantitatif de l'accueil avec un rééquilibrage sur le plan national et réforme du DNA

- Faire évoluer la représentativité de la légitimité de la Coordination pour le Droit d'Asile.»¹

Nous nous sommes déjà attardés précédemment sur la manifestation "Tombés du ciel" qui avait pour objectif à la fois de publiciser la lutte pour la défense du droit d'asile et la situation des demandeurs d'asile et des réfugiés, et de récolter des fonds et des adhésions (au double sens du terme). Nous ne reviendrons donc pas sur le second point de cette liste de priorités, tout comme nous ne développerons pas le troisième point, qui relève de la critique déjà explicitée concernant le déséquilibre qui existe concernant l'accueil des demandeurs d'asile entre les départements. Pour autant, et d'une manière générale, ces "orientations" vont toutes dans le sens de formes de réflexion et d'action qui se situent désormais au niveau national. Les deux autres points apparaissent révélateurs non seulement d'une volonté d'inscription de l'association au niveau national, mais également d'une conception élargie de la question de l'asile.

En ce qui concerne le premier point, depuis la publication du rapport d'activité 2001, un arrêt récent du Conseil d'Etat a annulé le refus d'accréditation de FR dans les zones d'attente des aéroports internationaux (FR est donc maintenant habilité à y tenir des permanences), comme nous l'a confirmé le directeur de l'association :

« On peut aller à des contentieux sur fonds FR quand nous nous décidons, soit avec le tribunal administratif, mais on va plutôt sur des problèmes qui portent sur des questions de droit qui posent véritablement problème, des problèmes de principe. Nous allons à des contentieux que nous finançons nous-mêmes. (..) Par exemple, sur les accréditations de liste en zones d'attente, on a attaqué au Conseil d'État et on a gagné. Donc, nous sommes maintenant accrédités et on est accrédité sur une belle bagarre, puisque c'est sur la notion d'association nationale. On a expliqué pourquoi une association à Paris aurait un objet national et une association à Lyon avec 80 salariés ne serait pas nationale ! Et on a été les seuls à se bagarrer là-dessus, on n'a même pas pu embarquer l'ANAFÉ² sur ce débat-là. »

Cet extrait d'entretien exprime très bien l'ambition de l'association lyonnaise d'être reconnue nationalement. La demande d'accréditation a été renouvelée pendant plusieurs années avant la saisine du Conseil d'État et son arrêt annulant le refus d'accréditation et

¹ Rapport d'activité 2001, p.8.

² Association Nationale d'Assistance aux Frontières pour les Étrangers.

l'on comprend la signification que peut recouvrir cette obtention pour notre interlocuteur. Mais au-delà, le discours du directeur de FR nous donne deux informations essentielles et complémentaires :

- d'abord, l'activité d'aide, telle qu'elle est conçue à FR, n'est pas un simple accompagnement des demandeurs d'asile dans (le temps de) la procédure administrative. Vouloir avoir accès aux zones d'attentes, c'est vouloir investir un espace-temps qui se situe en amont de la procédure et dans lequel, par conséquent, les individus se trouvent sans protection et ont des difficultés à avoir accès à la procédure :

«...au fond, il n'y a pas de demandeurs d'asile en zone d'attente puisqu'en droit, la seule procédure qui puisse leur être appliquée, c'est une demande d'admission. Donc il n'y a que des candidats à l'admission sur le territoire, y'a pas de demandeurs d'asile. C'est la raison pour laquelle, face à la directive européenne sur les procédures, la France bute sur la zone d'attente, en disant nous appliquerons aux demandeurs d'asile la procédure, mais nous on n'a pas de demandeurs d'asile en zone d'attente, on n'a que des demandeurs d'admission au séjour, d'admission à la demande d'asile éventuellement, mais on n'a pas de demandeurs d'asile. Il n'y a que deux pays comme ça, c'est l'Autriche et la France. » (le directeur de FR)

On comprend ici comment FR tente de tenir ensemble la défense des personnes, de leurs droits, et celle de l'asile en France. C'est ainsi, aux frontières du territoire national et à celles du droit que commence l'activité d'aide et de défense.

- la seconde information concerne la relation pas toujours facile qu'entretient FR avec les autres associations parties prenantes du domaine de l'asile. Ce qui est dit là à propos de l'ANAFÉ - même si nous ignorons le contexte réel qui a amené cette dernière association à ne pas s'engager avec FR dans le contentieux concernant l'accréditation pour les zones d'attente - rappelle ce que nous savons déjà sur les difficiles relations qui perdurent entre FR et FTDA. Conflits d'intérêts, concurrences ou différences de conception de l'asile, FR construit sa légitimité en partie en s'opposant à ceux qui font autorité dans le domaine au niveau national :

« Soyons très clair : nous sommes les seuls à faire du lobbying là-dessus. Il n'y a plus aucune association nationale qui est en mesure de dégager des moyens de le faire, c'est-à-dire que nous sommes les seuls à aller dans les réunions du CERE, à aller à Bruxelles, à réécrire les directives. On vient de contacter tous les ministères pour leur demander leur position. On a entraîné dans ces rendez-vous la CIMADE et le GISTI, c'est nous qui sommes entièrement à l'initiative là-dessus. FTDA ne fait plus rien, elle est dans une crise

et on ne sais pas jusqu'où elle ira (...). Au fond, sur le débat européen, j'allais dire technocratique, pour la France c'est nous qui y sommes, et les pays latins n'y sont pas. C'est quand même les Anglo-saxons qui font tout le lobbying et qui réécrivent utilement, en plus ils savent faire, nous on ne sait pas faire...» (le directeur de FR)

Critiquer sur le manque d'engagement des autres associations quant au débat sur l'asile au niveau européen, critiquer les insuffisances du Dispositif National d'Accueil, c'est aussi un moyen d'imposer l'idée de la nécessité de développer la *Coordination Nationale pour le Droit d'Asile*, ce qui correspond au quatrième point du rapport d'orientation de FR concernant le droit d'asile. Là encore, nous donnons la parole au directeur de FR, tant il est évident qu'il est le mieux placé pour véhiculer, mais également en amont pour penser, les conceptions de l'asile qui font l'identité de l'association lyonnaise :

«... beaucoup de pays ont des formes d'agrégation des mouvements sur l'asile, nous, c'est ce qu'on voudrait essayer de pousser en France. En fait, on a une vision politique (...), nous pensons travailler pour un Conseil National des Réfugiés, une instance qui, dans ses rapports à l'État et au gouvernement qui nous représente, soit une instance de lobbying, d'expression particulière dans le domaine des réfugiés, dont la représentativité démocratique soit plus forte, plus assise sur les régions, qu'il y ait des conférences régionales, des conseils régionaux réguliers. Parce que là, actuellement, on a un système en France qui est totalement élitiste. (...) C'est la conception un peu gaullienne du Conseil d'État : plein de batailles sur l'asile se terminent au Conseil d'État, mais c'est pas une bataille de l'opinion, c'est pas une bataille de l'accueil, c'est pas une bataille de fédération d'associations, c'est une bataille élitiste au sens où, j'allais dire, du conseil d'administration de FTDA ! Il s'agit d'avoir plusieurs conseillers d'État dans le CA, d'avoir un bon arrêt. C'est un peu la méthode GISTI : il faut avoir un bon directeur des libertés publiques qui soit aussi membre du GISTI. (...) Élitiste ou jacobiniste ou centraliste, c'est ce qui fait qu'on aboutit à une certaine forme d'organisation dont on peut dire aujourd'hui qu'elle est faible. »

Une coordination nationale est sans doute le meilleur moyen de créer un groupe de pression suffisamment fort à la fois pour s'opposer à des décisions politiques qui iraient à l'encontre des intérêts des demandeurs d'asile et pour imposer une réforme du DNA. À l'origine réseau associatif, FR capitalise ses compétences de coordinateur pour devenir aujourd'hui une force de proposition au niveau national.

FR se positionne dans un jeu d'échelles qui lui permet de tenir ensemble le développement de ses activités d'aide en direction des demandeurs d'asile, revendiquant une décentralisation des prises en charge et un partage des responsabilités, et son investissement dans un mouvement de réflexion et de vigilance concernant les

orientations que prend la politique de l'asile au niveau communautaire et sa traduction sur le territoire national. Acquérir une dimension nationale ne renvoie donc pas uniquement à une stratégie de développement de l'association, c'est, dans le discours soutenu à FR, "la bonne dimension", celle qui répond au plus près à une action efficace en direction des demandeurs d'asile et à la définition première de l'asile qu'il s'agit de défendre. Cette conception de l'asile qui est défendue à FR engendre bien souvent conflits et malentendus entre FR et d'autres associations :

«Je pense qu'il y a une question qui est en train de se formaliser, enfin, moi j'ai essayé de la formaliser au congrès de la CIMADE où j'ai été invité pour intervenir, c'est pas du tout passé. (...) Il y a deux questions pour moi qui sont au cœur de la manière dont on doit problématiser l'approche globale des questions (concernant) les étrangers. Je dirai qu'on a un conflit d'intérêts dont le soubassement est idéologique entre les perspectives de défense des étrangers, au sens de l'idéologie qui supporte des souhaits de libéralisation de la politique d'immigration, d'ouverture des frontières, voire de suppression des frontières ; et la défense du droit d'asile. Je prétends qu'on ne peut pas, comme le réclame le GISTI, défendre correctement l'asile en demandant la suppression des frontières, parce qu'on supprime ce qui est au fondement de l'asile : la protection dans la frontière. (...)

À la coordination droit d'asile à Paris, actuellement nous avons des oppositions dures car nous ne convergions pas sur le final avec CIMADE, GISTI, MRAP, parce qu'il y a un problème. Par exemple, nous avons demandé à ce que soit mis, dans les 10 points de la coordination, un point concernant la réinstallation, comme c'est souvent le cas dans les programmes du HCR. Et là, ça a été refusé, parce qu'il est hors de question de réinstaller, parce qu'un étranger débouté est un candidat à la régularisation pour les associations généralistes. Et puis, il est normal qu'il soit régularisé, parce que, s'il n'avait pas été persécuté, il n'aurait pas eu de raisons de partir, il est normal qu'il puisse s'installer en France. Cette séquence de raisonnement n'est réalisable que par une association généraliste, et pas par nous. Et ce qui est grave, à mon avis, c'est qu'on n'aura jamais un consensus politique sur la politique migratoire, là où on peut avoir un large consensus sur le droit d'asile. (...) L'enjeu du débat sur les politiques migratoires est tout à fait incapable de réunir les consensus que nous cherchons à réunir sur le droit d'asile, sur la base des principes généraux de l'asile : (à savoir) toute personne est susceptible un jour d'être réfugiée quelle que soit son appartenance idéologique, donc ça c'est encore un élément divergent, alors comment s'y prendre ? (...) Je vois bien que dans les tensions actuelles, en raisonnant précisément, on retombe sur trois catégories de problèmes, qui sont des problèmes très fondamentaux : conflit d'intérêts entre les structures porteuses, conflit d'intérêts entre politique migratoire et asile, conflit d'intérêts au sens des consensus politiques actuels. Donc, subitement, avec ça, je devrais changer de métier ! (rires). »

Si nous avons retranscrit ici, un long extrait du dernier entretien que nous avons mené avec le directeur de FR, c'est qu'il contient, en résumé, l'ensemble de la problématique actuelle de l'asile. Comment créer du consensus sur le droit d'asile ? Comment éviter la confusion, bien utile à certains, entre immigré et demandeur d'asile ? Comment dépasser

les conflits d'intérêts, ou du moins les rendre productifs, entre les différents acteurs impliqués dans le domaine de la défense du droit d'asile ?

Pour finir, un élément soulevé ici nous semble essentiel pour expliquer le positionnement idéologique de FR dans la mesure où il est au fondement de toute réflexion sur l'asile : la délimitation des frontières comme cadre nécessaire à la mise en oeuvre de toute politique d'hospitalité car l'asile ne peut se penser que dans un cadre spatio-temporel délimité et reconnu dans ses limites, qu'il s'agisse d'une église, d'un État-nation ou d'une communauté supranationale. C'est ce qui fait dire au directeur de FR : « Qu'est-ce qu'une protection ? C'est pas un ordre moral renouvelé, c'est un conflit d'intérêts ! A chaque fois, c'est un conflit d'intérêts entre deux civilisations, deux ensembles, entre deux sociétés, entre deux pouvoirs, entre deux paroisses... ».

CONCLUSION

Au terme de cette recherche, il apparaît que la question de l'asile est traversée par cet enjeu essentiel qu'est l'accès au droit et aux droits. Jusqu'au tournant des années 80, la quasi-totalité des prétendants au statut de réfugié remplissaient, de fait, les conditions posées par la Convention de Genève, ou tout au moins par l'interprétation qui prévalait en France, à l'époque : on parlait alors indifféremment de réfugiés ou de demandeurs d'asile.

Quand un Chilien, un Argentin, un Vietnamien se présentait et demandait l'asile, il était rare qu'un refus lui soit opposé (statistiquement, le statut était octroyé dans plus de 80% des cas). En somme, l'accès à l'asile pouvait facilement s'analyser comme un véritable droit à l'asile et dans une certaine mesure, on retrouvait ainsi le sens de la Constitution de 1793, laquelle prévoyait, que « *le peuple français donne asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté. Il le refuse au tyran* ». Cette tradition a perduré puisque, comme on l'a souligné, le préambule de la Constitution de 1946 dispose que « *tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur le territoire de la République* ». En 1993, le Conseil Constitutionnel, a, lui aussi, fait le choix du droit à l'asile et c'est parce qu'une révision de la Constitution est intervenue en novembre 1993 que cette conception a dû s'incliner devant le principe de la souveraineté de l'État. En d'autres termes, la figure du « combattant de la liberté », qu'ont pu incarner certains intellectuels sud-américains, a laissé la place à la victime de conditions socio-économico-politiques qui l'accablent et la dépassent.

Dès lors, la question de l'accès à l'asile va se poser dans des conditions totalement renouvelées, ce ne sont plus quelques individus isolés qui viennent frapper aux portes des pays européens, ce sont des populations regroupées sur un plan ethnique, religieux ou victimes de conflits divers qui affluent aux frontières.

Dans ces conditions, même l'interprétation restrictive de la Convention de Genève qui prévaut en France (s'agissant notamment de la question de l'agent de persécution ou du fait que l'on exige des preuves alors que l'on devrait accepter des craintes, etc...), ne permet plus de "traiter" des populations qui arrivent en masse, qui ne fuient plus un pouvoir étatique dictatorial, mais des groupes armés qui organisent et entretiennent la

terreur tout en étant plus ou moins tolérés par le pouvoir. Les procédures prévues pour l'application de la Convention de Genève s'engorgent très vite et obligent les autorités de l'État à se saisir du problème, non plus sous l'angle d'un droit qu'une personne pourrait activer, mais sous l'angle d'une prérogative découlant directement du principe de souveraineté étatique. Dans ces conditions, il n'est plus question que, d'une manière ou d'une autre, l'aspiration à l'asile sur le territoire français puisse apparaître comme le résultat d'un droit subjectif. C'est l'État, et lui seul, qui revendique le respect de sa souveraineté en considérant que c'est à lui de décider à qui il accorde refuge sur son territoire et à qui il va permettre, avec des droits quasi-identiques, de s'intégrer à la population nationale.

Il en est ainsi terminé de l'assimilation entre demandeur d'asile et réfugié. Désormais, le demandeur d'asile va être clairement distingué du réfugié en ce sens qu'une procédure formaliste semée d'embûches va lui être imposée, en ce sens que, durant l'examen de sa demande, le candidat à l'asile ne va bénéficier que de droits limités (surtout au début de la période) et en ce sens, enfin, que l'obtention du statut va, dans les faits, être de plus en plus rare (les statistiques montrent que les chiffres s'inversent : si, dans les années 70, 8 candidats sur 10 obtenaient le statut de réfugié, dès le milieu des années 80, 8 candidats sur 10 se voient opposer une décision de refus par l'OFPRA).

On est donc loin de la "France État-refuge" des opposants politiques et autres combattants de la liberté, c'est l'État usant de son pouvoir souverain qui accorde ou n'accorde pas l'asile sur son territoire, selon des critères souvent opaques. On est donc loin, également, de la proposition de J. Derrida qui pose le caractère inconditionnel de l'hospitalité, puisque c'est à un type d'hospitalité soumise à conditions que l'on a désormais affaire.

La construction de la catégorie socio-juridique du demandeur d'asile représente pour les associations militant pour le droit d'asile l'enjeu de la redéfinition et de la reconfiguration de leur action. Il s'agit, en effet, d'une part de défendre l'accueil de chaque personne sollicitant l'asile, et d'autre part, de combattre pour le principe même de l'asile.

Dans le même temps, l'afflux massif de groupes entiers issus de populations de l'ex-Yougoslavie et la révision constitutionnelle de 1993, qui écarte définitivement l'idée d'un droit subjectif à l'asile, imposent le recours à une politique publique. Ce ne sont plus en effet, quelques individus dont il s'agit d'examiner la demande d'admission sur le territoire,

mais des groupes familiaux qui fuient désespérément des situations de guerre ou des conditions socio-économiques catastrophiques et dont l'arrivée exige des réponses appropriées. Pouvoirs publics et associations mobilisent leurs moyens et leurs compétences pour faire face à cette urgence d'ordre humanitaire. Il suffit de rappeler les exemples de l'arrivée des Bosniaques, puis des Kosovars albanais ou des Kurdes et les conditions de l'accueil qui leur ont été réservées : formalités administratives réduites au minimum, traitement collectif et généreux des autorisations de séjour, hébergement spécialement organisé,Tout ceci en dehors du cadre légal prévu pour l'accueil des demandeurs d'asile, qui exige, rappelons-le, qu'une demande de statut de réfugié soit personnalisée et suivie d'un traitement individualisé (qu'elle ait pour support la Convention de Genève ou la Constitution).

C'est dire que la prise en charge de ce type de situations ne relève pas de l'application d'une procédure d'asile traditionnelle, mais, bien plutôt, de la mise en œuvre d'une véritable politique publique permettant la gestion de déplacements massifs de populations.

La plupart des États de l'Union européenne ayant connu de telles situations, le primat d'un asile individualisé généralisé n'était plus envisageable, et c'est donc en termes de politiques publiques que toute la réflexion des instances communautaires va s'organiser (d'une manière qui va s'accéléralant à partir de 1999). Dès lors, apparaît en matière d'asile, un troisième niveau, celui de l'Europe communautaire.

Nous pouvons avancer que, désormais, l'organisation de l'asile se structure selon trois échelons. Le niveau communautaire devient celui où sont définis les principes encadrant aussi bien ce qui sera la définition harmonisée des critères de l'asile que celui où est conçu l'accueil des masses de populations qui se pressent aux frontières du continent. Même si, formellement, il conserve le principe de la souveraineté étatique et la décision dans le traitement des demandes d'asile, le niveau national n'apparaît plus désormais comme l'échelle pertinente de la définition de l'asile. Quant au niveau local, celui auquel sont confrontés les demandeurs d'asile à leur arrivée, ce n'est plus maintenant que celui de la police, la police qui compte et qui contrôle, mais aussi la police administrative qui met en œuvre dans le détail les dispositions déterminées plus haut et qui s'appuie sur l'action des associations d'aide aux demandeurs d'asile.

L'enchevêtrement de ces trois échelles contribue à rendre encore plus complexes les politiques de l'asile sans qu'il soit toujours possible, de surcroît, de les distinguer nettement des politiques en matière d'immigration. La tâche des associations et notamment de FR, en est rendue encore plus délicate : non seulement, il doit agir localement au plus près des personnes, mais, en plus, il doit être présent au niveau communautaire sans pour autant désertier le niveau national qui reste le référent de sa légitimité et le lieu où le sort juridique réservé aux demandeurs d'asile est décidé. C'est dire que la qualité de l'aide apportée pour accéder au statut de réfugié dépend très étroitement de la capacité de FR à maîtriser cette nouvelle configuration pour continuer à tenir ensemble son rôle traditionnel de défense du principe du droit d'asile et sa fonction d'accueil des personnes déplacées et de groupes ethniques de plus en plus importants.

Dans ces conditions, on peut se demander si la distinction qui prévaudra n'est pas celle qui opposera le demandeur d'asile susceptible d'être reconnu comme réfugié statutaire (au sens de la Convention de Genève), sujet d'un véritable droit, et la personne déplacée, objet précarisé d'une « *protection subsidiaire* » temporaire résultant de politiques publiques communautaires définies indépendamment d'elle. Le demandeur d'asile, la personne déplacée, ne sont-ils pas alors les indicateurs non seulement du fonctionnement de sociétés politiques dans lesquelles l'effacement des frontières radicalise la question de l'identité nationale mais aussi les témoins du difficile accomplissement d'un Etat de droit fondé sur l'accès au droit et aux droits....

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

- ACKERMANN W., CONEIN B., GUIGES C., QUERE L., VIDAL D., *Décrire : un impératif? Description, explication, interprétation en sciences sociales*, tome 1&2, EHESS, Paris, 1982
- Actes du Colloque de Caen, *Droit d'asile et des réfugiés*, Société française pour le droit international, Pedone, 1997
- Actes du colloque organisé par le Conseil de l'Europe et le HCR, *La CEDH et la protection des réfugiés, demandeurs d'asile et personnes déplacées*, Bull. des droits de l'homme, Luxembourg, 1996, n°5
- ARENDT H., *L'impérialisme*, Paris, Fayard, 1982
- ARENDT H., *La condition de l'homme moderne*, Paris, Calman-Levy, 1983
- ASTIER I., *Revenu minimum et souci d'insertion*, Paris, Desclées de Brouwer, 1997
- BERTAUX D., *Les récits de vie*, Nathan, 1997
- BETTATI M., *L'asile politique en question*, PUF, 1985
- BOLTANSKI L., *L'amour et la justice comme compétences*, Paris, Métailié, 1991
- BOLTANSKI L., *La souffrance à distance. Morale humanitaire, médias et politique*, Paris, Métailié, 1993
- BORGEL J-L., *Théorie générale du droit*, Dalloz, 1993
- BOURDIEU P., *La misère du monde*, Seuil, 1993
- BRAIBANT G., *La Charte des Droits fondamentaux de l'Union Européenne*, Point, Seuil, 2001
- CALOZ-TSCHOPP M-C., *Les sans-Etat dans la philosophie d'H. Arendt. Les humains superflus, le droit d'avoir des droits et la citoyenneté*, Payot Lausanne, 2000
- CAPELLETTI M. (dir.), *Accès à la Justice et État-providence*, Economica, 1984
- CARLIER J-Y., (sous la dir.), *Qu'est-ce qu'un réfugié ?*, Bruylant, Bruxelles, 1998
- CASTEL R., *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Fayard, 1994
- CONDOMINAS G., *L'espace social. A propos de l'Asie du Sud-Est*, Paris, Flammarion, 1980
- CORNU G., *Linguistique juridique*, coll. Domat, Droit privé, Montchrétien, 1990

- COULON J-M. et FRISON-ROCHE M-A., «Le droit d'accès à la justice », in *Libertés et droits fondamentaux*, Dalloz, Paris, 2000
- *Dictionnaire permanent du droit des étrangers*, Editions techniques, (mise à jour régulière).
- DODIER N., *L'expertise médicale. Essai de sociologie sur l'exercice du jugement*, Ed. Métailié, 1993
- DOUMI-DOUBLET F., NOREK C., *Le droit d'asile en France*, PUF, 1989
- DUMONT L., *Essai sur l'individualisme*, éd. Seuil, 1983
- GOFFMAN E., *Les cadres de l'expérience*, Paris, Minit, 1991
- GOTMAN A., *Le sens de l'hospitalité. Essai sur les fondements sociaux de l'accueil de l'autre*, Paris, PUF, 2001
- ION J., *La fin des militants*, Éd. de l'atelier, 1997
- ION J. et PERONI M. (coordonné par), *Engagement public et exposition de la personne*, Ed. de l'Aube, 1997
- JAUSS H.R., *Pour une herméneutique littéraire*, Gallimard, 1988
- JEANNIN L., MENEGHINI M., PAUTI C., POUPET R., *Le droit d'asile en Europe, Étude comparée*, Coll. "Logiques juridiques", L'harmattan, 1999
- JULIEN-LAFERRIÈRE F., *Droit des étrangers*, Coll. "Droit fondamental", P.U.F, 2000
- Lamy, *Mobilité internationale*, sous la direction de A. MEJIAS DE HARO
- Le PORS A., *La citoyenneté*, coll. Que sais-je ?, PUF, 2000
- LEGOUX L., *La crise de l'asile politique en France*, Centre français sur la population et le développement, Université de Paris I, 1995
- LEGOUX L., TIBERGHIE F., VIANNA P., *Les réfugiés dans le monde*, Problèmes politiques et sociaux n° 699, La Documentation française, mars 1993
- MICOUD A. et PÉRONI M. (coordonné par), *Ce qui nous relie*, La Tour d'Aigues, Éd. de l'Aube, 2000
- MODERNE F., *Le droit constitutionnel d'asile dans les Etats de l'Union européenne*, Economica-PU Aix-Marseille, 1997
- NOIRIEL G., *Réfugiés et sans-papiers. La République face au droit d'asile, 19-20°*, Coll. Pluriel, Hachette Littératures, 1998

- NOIRIEL G., *État, nation, immigration. Vers une histoire du pouvoir*, Paris, Belin, 2001
- OPPETIT B., *Philosophie du droit*, Dalloz, 1999
- OST F., *Le temps du droit*, Paris, Odile Jacob, 1999
- POLLAK M., *L'expérience concentrationnaire. Essai sur le maintien de l'identité sociale*, Paris, Métailié, 1990
- RIALS A., *L'accès à la justice*, P.U.F, 1993
- RICOEUR P., *Temps et récits*, (3 tomes), Paris, Seuil, 1976
- RICOEUR P., *Soi-même comme un autre*, Paris, Seuil, 1990
- SCHAPP W., *Empêtrés dans des histoires. L'être de l'homme et de la chose*, éd. du Cerf, 1992
- SCHNAPPER D., *Qu'est-ce que la citoyenneté ?*, Folio actuel, 2001
- SEGUR P., *La crise du droit d'asile*, Paris, PUF, 1998
- SUDRE F., *Droit international et européen des droits de l'homme*, Coll. Droit fondamental, P.U.F, 5ème édition, 2001
- TIBERGHIE F., *La protection des réfugiés en France*, Economica-PU Aix-Marseille, 2ème éd., 1988
- WEIL P., *Mission d'étude des législations de la nationalité et de l'immigration*, Documentation française, Rapport officiel, 1997

Publications et articles de revues

- AGAMBEN G., « Homo sacer », Seuil, 1991
- ASTIER I., « Du récit privé au récit civil : La construction d'une nouvelle dignité », dans *Lien social et politiques- RIAC*, n°34, automne 1995, 121-130.
- BADEL M., « La lutte contre les exclusions et la construction de la citoyenneté », in *Revue trimestrielle de droit sanitaire et social*, 1999, p. 431
- BALSAN A., « Aide à l'accès au droit, vers une réforme des conseils départementaux de l'aide juridique? », in *Gazette du Palais*, 21-23 déc. 1997
- BANDRAC M., « L'action en justice, droit fondamental », in *Mélanges R. Perrot, Nouveaux juges, nouveaux pouvoirs*, Dalloz Sirey, 1995, pp. 1-17
- BOUGRAB J., « L'aide juridictionnelle, un droit fondamental ? », *AJDA*, 2001, p. 1017

- BOURDIEU P., « La force du droit. Éléments pour une sociologie du champ juridique », in *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°64, 1986
- BRACHET O., « 1,5 million de personnes ont demandé l'asile en Europe depuis 1980 », in *Economie et Humanisme*, n°310, 1989
- CALLON M., « Ni intellectuel engagé, ni intellectuel dégagé : la double stratégie de l'attachement et du détachement », *Sociologie du travail*, vol. 41, 1999, 65-78
- CARLI R., « Les voies de recours en matière juridictionnelle », *Les Petites Affiches*, 19/11/96, pp.21-22
- CHAMPAUD C., « La sécurité sociale juridique », in *La vie judiciaire*, 1991, n°2369
- CHARUTY G., « De la preuve à l'épreuve », *Terrain* n°14, 1990
- CLERC D., « La dynamique économique de l'exclusion et de l'insertion », *Revue trimestrielle de droit sanitaire et social*, 1989
- COSTA-LASCOUX J., « La protection des réfugiés », *Revue européenne des migrations internationales*, 1er semestre 1988
- D'IVOIRE R., « Le retour des déboutés », in *Recherches et asile*, n°1, 1997
- DELEUZE G., « Qu'est-ce qu'un dispositif », in *Michel Foucault philosophe*, Paris, Seuil, 1989, 185-194
- DERRIDA J., « Responsabilité et hospitalité », in *De l'hospitalité*, Grenouilleux, 2001
- DESCOMBES V., « Le pouvoir d'être soi », *Critique*, n° 529-530, 1991, 545-576
- *Documentation réfugiés*, 10 juillet 1992, n°189
- DODIER N., « Les mises en forme du traumatisme. Quelques remarques sociologiques sur les conditions de production des récits », dans *Symposium International " Les enfants de la guerre. Devenir, mémoire et traumatisme "*, organisé par le Centre International de l'Enfance et de la Famille, Paris le 6-8 mars 1997
- DODIER N., BASZANGER E., « Totalisation et altérité dans l'enquête ethnographique », *Revue française de sociologie*, vol. XXXVIII, 1997, 37-66
- DUFFE B.-M., « L'abri, le droit et la fragilité humaine. Un défi éthique permanent », dans *Économie et humanisme*, n°345, juillet 1998
- *Économie et humanisme*, « La question des réfugiés », n°310, nov-déc. 1989
- *Économie et humanisme*, « Demain le droit d'asile », n°345 juillet 1998

- EDELMAN B., Note sous le jugement du Tribunal de grande instance de Paris du 1er février 1995, Dalloz Sirey, p. 572
- *Esprit*, « Réfugiés ou intrus ? », février 1995
- FABRE D., « Pour que les solliciteurs d'asile ne deviennent pas des clandestins », in *Hommes et migrations*, n°1095, septembre 1986
- FAGET J., « L'accès au droit : logiques de marché et enjeux sociaux », in *Droit et Société*, n°30/31, 1995
- FRANGUIADAKIS S., « Le réseau 'Tibérius Claudius' à Lyon : l'obligé de l'étranger et le militantisme désincarné », in *L'engagement au pluriel*, (sous la dir. de J. Ion), Saint-Etienne, PUSE, 2001, 47-66
- FRANGUIADAKIS S., « Le sociologue à l'épreuve de l'engagement d'autrui », dans *Implication et engagement* (sous la dir. de P.Fritsch), Lyon, PUL, 2000, 141-150
- FRANGUIADAKIS S., PERONI M., 2000, « Tiberius Claudius, ou entretenir le mirage de l'individu collectif », in A. Micoud et M. Peroni (ed), *Ce qui nous relie*, 2000, 333-369
- FRICERO N., Note sous arrêt Aerst c/ Belgique, in « Droit européen des droits de l'homme », *Dalloz Sirey Sommaire commenté*, 1999, n°31
- FRISON-ROCHE M.-A., « Principes et intendance dans l'accès au droit et à la justice », in *JCP*, Editions générales, 1997, 4051
- FRISON-ROCHE M.-A., BARANES W., « Le principe constitutionnel de l'accessibilité et de l'intelligibilité de la loi », *Dalloz Sirey* 2000, doct. p. 263
- GABOLDE C., « Réfugiés et apatrides », *JCA* n°237
- GOSSELIN G., « Sommes-nous tous des romantiques allemands ? Pour une socio-anthropologie des droits de l'homme », in *Ethnologie française*, XVIII, 1988/2
- GUILLON C., « Évolution des dispositifs d'aides aux demandeurs d'asile et aux réfugiés », Communication au colloque organisé par l'OFPRA, *Les réfugiés en France et en Europe. Quarante ans d'application de la Convention de Genève*, Paris, 1992
- GUILLON C., « Le Service Social d'Aide aux Émigrants ; soixante-dix ans d'accueil des réfugiés », *Revue européenne des migrations internationales*, 1er semestre 1998
- GUINCHARD S., « L'ambition d'une justice civile renouée. Commentaire du décret n°98-1231 du 28/12/98 et de la loi n°98-1163 du 18 décembre 1998 », in *Dalloz Sirey*, 1999 chr.65

- HABERMAS J., « Citoyenneté et identité nationale. Réflexion sur l'avenir de l'Europe », in *L'Europe au soir du siècle*, éd. Esprit, 1992
- HAHN A., « Contribution à la sociologie de la confession et autres formes institutionnalisées d'aveu : autothématisation et processus de civilisation », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 62/63, 1986, 54-68
- *Hommes et migrations*, « Réfugiés et demandeurs d'asile », n°1198, 1996
- *Informations sociales*, « Droits des étrangers », n° 78, 1999.
- *Informations sociales*, « Le droit à... », n°81, 2000
- ION J., « Engagements associatifs et espace public », *Mouvements*, 1999
- ION J., « L'évolution des formes de l'engagement », *Engagement politique, déclin ou mutation ?*, (sous la dir. de P. PERRINEAU), Ed. FNSP, 1994
- JULIEN-LAFERRIERE F., « L'incidence de la construction européenne sur le droit d'asile », *Mélanges offerts à G. Levasseur*, Ed. Litec, 1992
- JULIEN-LAFERRIERE F., « Quel avenir pour le droit d'asile », *L'état de la France 1993-94*, La découverte, 1993
- LABAYLE H., « *Le droit d'asile en France : normalisation ou neutralisation?* », in *RFDA* 13 (2) mars-avril 1997
- LADRIÈRE P., « La notion de personne, héritière d'une longue tradition », dans *Biomédecine et devenir de la personne*, (sous la dir. de S. Novaes), Paris, Seuil, 1991, pp.27-85
- LEBRETON S., « Le volet social de la réforme de la justice : la loi n°98-1163 du 18 décembre 1998, relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits », in *Revue trimestrielle de droit sanitaire et social*, 1999, p. 665.
- LEROY B., « Aide juridique, aide sociale et action sociale », *Revue trimestrielle de droit sanitaire et sociale*, 1992, p. 491
- MARTIN R., « Aperçu rapide de la loi n°98-1163 du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits », in *JCP*, éditions générales, 1999, Actualités
- MARTIN, R., « Le projet de loi relatif à l'accès au droit et à la justice », *Aperçu rapide*, act. 161, *JCP*, éd. G, 2002
- MATTHIEU B., « La dignité de la personne humaine, quel droit, quel titulaire ? », *Dalloz Sirey* 1996, p. 285.

- MONGIN O., « La société sous l'emprise du droit. Le recours au droit : raisons et portées », *Cahiers Français*, n°288, oct.-déc. 1998
- NOIRIEL G., « Représentation nationale et catégories sociales, l'exemple des réfugiés politiques », *Genèses*, n°26, avril 1997
- PAVIA M-L., « La découverte de la dignité de la personne humaine » in *La dignité de la personne humaine*, M.-L. Pavia et T. Revet , (sous la dir. de), collection Études Juridiques, Économica, 1999, p. 7
- PEYRAT D., « Accès au droit et à la justice et droit à la sécurité », *Revue trimestrielle des affaires sociales*, n°3, 2001, p. 118
- POLLAK M., « La gestion de l'indicible », in *ARSS*, n°62-63, juin 1986, 30-53
- POLLAK M. et HEINICH N., « Le témoignage », in *ARSS*, n°62-63, juin 1986, 3-29
- *Recherches et asile*, « Les chemins de l'asile », n°2, 1997,
- REVAULT D'ALLONNES M., « Droits politiques et droit à la vie », in *Esprit*, n°10, oct. 1999, 33-42
- REVET T., « Présentation et analyse de la loi du 18 décembre 1998 », *Revue trimestrielle de droit civil*, 1999, p. 220.
- RIBS J., « L'accès au droit », in Mélanges Jacques ROBERT, *Libertés*, Montchrestien, 1998
- RICOEUR P., « L'identité narrative », *Esprit* n°7-8, juillet-août 1988
- RICOEUR P., « Approches de la personne », in *Esprit*, n°3-4, 1990, 115-130
- RICOEUR, P., « L'identité narrative », in *Esprit*, 1985, 295-304
- RICOEUR P., « Qu'est-ce qu'un sujet de droit ? », in *Le juste I*, Seuil/Esprit, 2001, 29-40
- ROLIN F., « Les restrictions au bénéfice de l'aide juridictionnelle remises en cause par la Cour européenne des droits de l'homme », in *Dalloz Sirey* 1998, Actualités, n°35
- SIMMEL G., « Digressions sur l'étranger », in *L'école de Chicago, Naissance de l'écologie urbaine*, (présenté par Grafmeyer Y. et Joseph I.) Paris, Aubier Montaigne, 1984
- TASSIN E., « Qu'est-ce qu'un sujet politique ? », *Esprit*, mars-avril 1997, 132-150
- TEITGEN-COLLY C., « *Le droit d'asile : la fin des illusions* », *AJDA*, 20 février 1994. 97.
- THÉVENOT L., « Jugements ordinaires et jugement de droit », *Annales Économies, Sociétés, Civilisations*, n°6, nov.-déc. 1992

- TUNC A., « En quête de justice » in *Accès à la Justice et État-Providence*, Économica, 1984, p. 323
- WIEWIORKA M., « Les difficultés d'une politique de l'altérité », in *De l'hospitalité*, Grenouilleux, 2001
- WITHOL DE WENDEN, C., « Réfugié politique : une notion en crise », *Esprit*, septembre 1990
- WITHOL DE WENDEN C., « Réfugiés et demandeurs d'asile en Europe : où en est-on ? », *Esprit*, octobre 1993
- WITHOL DE WENDEN C., « Droit d'asile et droit de la personne humaine », dossier spécial de la revue *Esprit* intitulé *Réfugiés ou intrus*, n°2, février 1995, 103-104

Documents publics

- Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Rapport de la Commission des migrations, des réfugiés et de la démographie, rapporteur Boris CILEVICS, Doc. 8598, 21 décembre 1999.
- CNCDH, *Avis sur l'Asile en France*, 6 juillet 2001, consultable sur le site de la CNCDH : www.commission-droits-homme.fr.
- Conseil d'État, Section du rapport et des études, *L'aide juridique, pour un meilleur accès au droit et à la justice*, La documentation française, 1990
- Commission de réforme de l'accès au droit et à la justice, Rapport à la garde des Sceaux, ministre de la Justice, *La réforme de l'accès au droit et à la justice*, La Documentation française, 2001
- Compte-rendu d'activités de la Commission des Recours des Réfugiés (1998-2001)
- *Doc. Ass. nat.*, projet de loi n°1949 (1990-1991)
- *Doc. Ass. nat.*, rapport de M. François Colcombet, n°2010 (1990-1991)
- *Doc. Sénat*, rapport n°310 de M. Luc Dejoie, relatif à l'aide juridique (1990-1991)
- *Doc. Sénat*, rapport n°338 de M. Luc Dejoie, relatif à l'aide juridique (1990-1991)
- Rapports annuels du Conseil d'État et de l'activité juridictionnelle de la Commission des Recours des étrangers (1998-2001)
- Recueil de traités et autres textes de droit international concernant les réfugiés, Office du Haut-commissaire des Nations-Unies pour les réfugiés, Genève, 1982

- Collection of International Instruments and Other Legal Texts concerning Refugees and Displaced Persons, Genève, 2 vol., 1995

Travaux universitaires

- DJEBARAT N., *Défendre le droit d'asile aujourd'hui : entre douleur et sens de la justice*, maîtrise de sociologie, mémoire de DEA de sociologie et d'anthropologie, Université Lumière-Lyon 2, 1999
- MASSE J-P., *L'exception indochinoise. Le dispositif d'accueil des réfugiés politiques en France, 1973-1991*, Thèse de doctorat en socio-politique, EHESS, Paris, 1996
- PSILAKIS C., *L'aide juridictionnelle et l'accès au droit*, mémoire de maîtrise, Université Lumière-Lyon 2, 2001.
- PIQUION M., « La spécificité du travail d'accompagnement juridique des demandeurs d'asile 'hors centre' », rapport de stage, DESS Humanitaire et Solidarité, Université Lumière-Lyon 2, 2001.