

AMNESTY
INTERNATIONAL

RÉFUGIÉS

un scandale planétaire

10 propositions pour sortir de l'impasse



autrement

Extrait de la publication

RÉFUGIÉS

un scandale planétaire

10 propositions pour sortir de l'impasse

Très nombreux sont les États qui ont ratifié la Convention de Genève de 1951 relative au droit d'asile. Pourtant, les pratiques ne suivent pas : on ne compte plus les épisodes dramatiques aux frontières d'États « forteresses », à Sangatte, à Patras en Grèce, à Lampedusa, en Israël...

Des murs s'érigent. Dans les discours officiels, les demandeurs d'asile sont de plus en plus assimilés à des criminels. L'Union européenne « sous-traite » le refoulement des réfugiés comme pour se protéger d'un afflux massif, alors que très majoritairement, les réfugiés fuient dans des pays proches des leurs : Pakistan, Syrie, Soudan...

Aujourd'hui, les demandeurs d'asile sont bienvenus... nulle part. Une synthèse unique d'Amnesty International qui formule 10 propositions concrètes pour que le droit d'asile redevienne une réalité.

Postface de Catherine de Wihtol de Wenden

Conception graphique :
Studio Autrement, Kamy Pakdel
Illustration de couverture :
© Denis Dailleux/Agence VU.
Imprimé et broché en France



Réfugiés, un scandale planétaire

Créée en 1961 par Peter Benenson, Amnesty International est un mouvement mondial et indépendant rassemblant près de 3 millions de personnes qui œuvrent pour le respect, la défense et la promotion des droits humains. En cinquante ans, Amnesty International a profondément évolué. Son champ d'intervention, initialement limité aux prisonniers d'opinion, s'est étendu à l'ensemble des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels inscrits dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948.

Prix Nobel de la paix en 1977, Amnesty International est indépendante de tout gouvernement, de toute tendance politique, de toute croyance religieuse et elle est donc en mesure de dénoncer les violations des droits humains partout dans le monde, en toute impartialité. Elle fonctionne et finance ses actions grâce au soutien financier de ses donateurs et de ses membres. Amnesty International n'accepte aucune subvention ou don des États, des partis politiques et ne sollicite pas les entreprises.

www.amnesty.fr

© Autrement, 2012.

Réfugiés, un scandale planétaire

10 propositions pour sortir de l'impasse

Amnesty International

Éditions Autrement

Avertissement au lecteur

Le présent ouvrage est principalement fondé sur les rapports annuels, rapports thématiques ou sur des pays régulièrement publiés par les équipes de recherche d'Amnesty International*.

L'implication quotidienne des équipes d'Amnesty International France permet de compléter ces informations (recueil de témoignages de demandeurs d'asile accompagnés par Amnesty International, analyses de textes juridiques et de discours officiels).

Les noms des personnes dont les témoignages sont ici présentés ont été modifiés pour des raisons de confidentialité.

Cet ouvrage a pour ambition de présenter l'analyse la plus complète mais aussi la plus synthétique de la réalité du droit d'asile aujourd'hui dans le monde. Il est le reflet de l'expertise d'Amnesty International sur ces questions, mais ne vise pas à l'exhaustivité.

* Les notes de bas de page ainsi que la bibliographie en annexe fournissent les principales références à ces ressources disponibles sur www.amnesty.org.

Réfugiés, bienvenus nulle part

Elsa, dont le village au Soudan a été brûlé à la suite de violences interethniques, vit dans le camp de réfugiés de Gaga à l'est du Tchad.

Roustam, menacé de mort en Russie par les agents du gouvernement, a demandé l'asile à l'Autriche.

Oksana, en danger du fait de ses croyances religieuses, a fui l'Ouzbékistan pour se réfugier au Kazakhstan.

Elsa, Roustam et Oksana ont chacun leur histoire et chacun leurs blessures, mais ils ont ceci de commun qu'ils n'ont pas eu le choix. Ils étaient menacés simplement en raison de leurs opinions, de leurs croyances, de leur appartenance ethnique. Ils ont fui dans l'espoir de trouver asile dans un autre pays.

Nombreuses sont les situations dans le monde où des personnes sont obligées de fuir leur lieu de vie parce qu'elles n'y sont pas en sécurité, qu'elles ont peur pour leur intégrité physique ou pour leur vie. Persécutées ou redoutant de l'être, elles sont contraintes de partir. Elles n'ont pas d'autre solution que de chercher un asile ailleurs. Pour ces personnes, le droit d'asile¹ est le seul qui reste puisque aucun autre n'est plus garanti. Il est le recours ultime contre la persécution. Il a été reconnu comme un droit universel en 1948 par l'article 14 de

1. Le droit d'asile est ici pris au sens de droit à l'asile. L'expression « droit d'asile », qui renvoie tantôt au droit subjectif de l'individu à l'asile, tantôt à la prérogative souveraine de l'État d'accorder l'asile, est ambiguë. Mais c'est celle qui est le plus largement employée en français.

la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) :
« Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays. »

Si certaines zones géographiques n'étaient pas en proie à des conflits, si certains pays ne piétinaient pas les libertés individuelles ou ne bafouaient pas les droits fondamentaux, nul n'aurait besoin d'asile. Les 16 millions de réfugiés actuellement recensés sont malheureusement le reflet d'un monde où bien des combats restent à mener².

Mais en plus de ces persécutions subies dans leur pays, les réfugiés sont, au cours de leurs parcours ou dans les pays d'accueil, victimes de violations en chaîne de leurs droits les plus élémentaires.

Le constat est accablant : il n'existe aucun continent où le droit d'asile est respecté. Soixante ans après l'adoption de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés³ du 28 juillet 1951, à laquelle ont pourtant adhéré 145 États, des millions de personnes sont toujours sans refuge digne de ce nom.

Les personnes qui n'ont plus aucun droit, parce que les autorités de leur pays ne les protègent pas, encouragent les violations qu'elles subissent ou les tolèrent, doivent pouvoir trouver un refuge et vivre dans la dignité. Les États doivent impérativement honorer leurs engagements !

2. Haut-Commissariat pour les réfugiés, *2010 Global Trends*, 20 juin 2011. Le HCR distingue dans ce rapport 15,4 millions de réfugiés et 845 800 demandeurs d'asile. Amnesty International considérant que les demandeurs d'asile sont des réfugiés jusqu'à preuve du contraire, ces deux chiffres ont donc été additionnés. Les chiffres datent de 2010 et ont une valeur indicative. Le HCR se fonde sur ses propres données et sur les chiffres fournis par les États. Les méthodes de calcul ne sont pas toujours les mêmes d'un pays à l'autre, et certains manquent de données statistiques fiables. Certaines personnes ne sont pas prises en charge dans les dispositifs du HCR ou n'apparaissent pas dans les données citées.

3. Nations unies, Convention de Genève relative au statut des réfugiés, adoptée le 28 juillet 1951, entrée en vigueur le 22 avril 1954. Elle est complétée par le Protocole relatif au statut des réfugiés de 1967 qui étend sa portée. Voir page 12.

Aujourd'hui, le droit d'asile ne peut et ne doit souffrir d'aucune condition !

La majorité des États s'accordent *a priori* sur la nécessité de protéger les réfugiés et sur les valeurs humaines qui entourent l'asile, mais ils sont loin d'assumer leurs responsabilités. Ils redoublent de stratégies pour restreindre ce droit ou le vider de sa substance. Ils entretiennent volontairement confusions et amalgames. Ils refoulent des réfugiés sous couvert de politiques d'immigration. La fermeture des frontières, l'absence de procédures équitables, des conditions d'accueil souvent inacceptables, les politiques de dissuasion menées par certains gouvernements et l'absence d'un vrai système de solidarité portent gravement atteinte au droit d'asile.

L'objectif des pages qui suivent est de comprendre les mécanismes par lesquels le droit d'asile est globalement dévoyé et de dégager les problématiques et les enjeux d'une protection effective des réfugiés. Si Amnesty International n'ignore pas les dimensions sociétales, économiques, politiques de l'asile, son approche se fonde sur le droit international qui lui permet de rappeler les États à leurs obligations et la communauté internationale à son devoir de coopération.

Les récits et les témoignages des personnes exilées malgré elles permettent d'appréhender la réalité de l'asile, de comprendre leurs craintes, la gravité de ce qu'elles vivent et l'impérieuse nécessité de défendre leurs droits.

Qui sont ces hommes et ces femmes qui n'ont eu pour seul recours que la fuite et qui ne trouvent pas aujourd'hui de véritable asile ? En quoi ce droit fondamental est-il encore fragile au niveau international ? Par quels discours ou procédés les États parviennent-ils à contourner leurs obligations ? Quels sont les grands défis du droit d'asile aujourd'hui ?

PARTIE I

**L'asile :
un droit universel,
des particularités
régionales**

Le droit d'asile est un droit universel et inconditionnel que reconnaît la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948. Il est le même pour tous ceux qui ne peuvent rentrer chez eux par crainte de persécutions, où qu'ils se trouvent.

L'enjeu de sa définition est considérable, car elle a des implications juridiques concrètes sur la vie des réfugiés. Et il l'est d'autant plus que les mots utilisés, notamment par les responsables politiques ou par les médias, entretiennent idées fausses et préjugés. Les termes de « migrants », « sans-papiers », « demandeurs d'asile », « réfugiés », « fraudeurs », « clandestins » se mêlent pour finalement brouiller toute forme de compréhension.

Il est impératif de s'accorder sur les définitions et d'affirmer l'universalité d'un droit à l'asile qui ne doit pas faire oublier que les réfugiés vivent des situations singulières. Il s'agit de réconcilier l'ambition universelle de la protection des réfugiés, de l'asile, avec la prise en compte des particularités, notamment régionales, ce qui est la condition pour penser un droit d'asile effectif, concret.

La dimension internationale de l'asile

L'asile ne s'inscrit pas dans une histoire linéaire. Soit hospitalité vis-à-vis de celui qui est démuné, soit immunité territoriale pour celui qui est menacé, l'asile a toujours été la possibilité pour une autorité souveraine, politique ou religieuse, d'accueillir sur son territoire les personnes de son choix.

Il s'agit d'une pratique inhérente à toute structuration des sociétés humaines. Dès qu'une autorité règne sur un territoire, la question des limites de ce pouvoir et de son rapport à ce qui est étranger se pose. Déjà les inscriptions figurant sur les stèles égyptiennes, « lieu d'asile en vertu d'un rescrit royal », témoignent de la toute-puissance du souverain en la matière. Le terme tire ses origines du grec. *Asulos* évoque en grec l'idée pour une personne de se soustraire à la violence de certaines situations. Il désigne le fait pour les temples d'offrir un lieu sûr, inviolable, ou pour la cité d'admettre sur son territoire des personnes venues d'ailleurs.

L'asile n'a pas toujours été un droit pour les gens, mais certaines pratiques en ont fait une valeur humaine inconditionnelle. Dès le ^v^e siècle, l'« asile des églises » a consisté à offrir un refuge à toute personne qui souhaitait se mettre à l'abri du pouvoir. Les restrictions à apporter à cet asile ont fait l'objet de nombreuses négociations avec les autorités politiques et ont abouti à l'exclusion de certaines catégories de personnes. Dans tous les cas, et même érigé en valeur humaine, l'asile est resté la prérogative d'une puissance

souveraine. L'asile ne dépend pas de celui qui le demande, mais de celui qui l'accorde.

Lorsque le monde se structure peu à peu autour des États-nations, la question de l'asile change de forme. Un droit d'asile émerge progressivement. Les États sont tout-puissants sur leur territoire, mais, en contrepartie, ceux qui sont en opposition avec un souverain peuvent partir et chercher asile ailleurs. Le droit de partir est consubstantiel à ce système d'États-nations¹. La notion d'asile se précise alors pour désigner non plus une simple pratique d'accueil, mais le fait d'offrir un refuge à celui qui a dû partir de chez lui.

Mais le véritable tournant de l'asile pris au sens contemporain s'opère au xx^e siècle : l'asile devient une question internationale, le droit d'asile une ambition universelle. Dans un même mouvement, les définitions de l'asile et des réfugiés se précisent. Du fait de la multiplication des situations de violations généralisées des droits humains et des exodes massifs, un véritable système international de l'asile se met peu à peu en place. Les États se donnent pour obligation commune de ne pas refouler des personnes vers un pays où elles seraient persécutées.

L'émergence d'un droit universel

Les exodes massifs causés par la Première Guerre mondiale obligent les gouvernements à tracer des lignes de conduite communes. Le droit d'asile devient une question interétatique et les premiers arrangements relatifs aux réfugiés sont mis en place. Ils ont pour vocation de protéger des groupes de personnes déterminés et sont conçus dans et pour un contexte précis.

1. Le 24 octobre 1648, les traités de Münster et d'Osnabrück participent de la paix dite « de Westphalie » relative à la guerre de Trente Ans et sont à l'origine de la conception moderne des États-nations et du principe de souveraineté nationale.

Après plusieurs arrangements *ad hoc* entre 1922 et 1928, une Convention relative au statut international des réfugiés est rédigée le 28 octobre 1933. Elle a pour objectif de régler la situation des réfugiés russes, arméniens et « assimilés ». Le 4 juillet 1936, à la suite de l'exil de nombreux citoyens d'Allemagne sous le III^e Reich, notamment de la communauté juive, une nouvelle convention est adoptée. Sa portée est élargie par la Convention du 10 février 1938 relative aux réfugiés venant d'Allemagne. Pour chacun de ces instruments se pose régulièrement la question d'étendre le champ d'application du fait de situations nouvelles. Ainsi, en 1945, la France reprend la Convention de 1938 pour l'appliquer aux réfugiés espagnols.

La problématique de l'asile devient clairement internationale après la Seconde Guerre mondiale. Les mouvements de personnes fuyant des menaces se multiplient et ces réfugiés viennent contrarier encore une fois l'ordre classique des relations entre les États souverains. Ces derniers sont contraints de s'interroger de manière plus globale sur l'accueil à leur réserver.

Parallèlement, les barbaries commises pendant la guerre alimentent une réflexion sur les droits constitutifs de toute personne humaine. Le 10 décembre 1948, la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) proclame les droits individuels fondamentaux, dont le droit de partir et le droit à l'asile aux articles 13 et 14. L'asile devient un droit universel. L'asile ne dépend plus d'un pouvoir discrétionnaire. Les États s'engagent à respecter ce droit d'asile fondamental pour toute personne en danger.

Le premier instrument à faire peser des obligations sur les États en matière de droits fondamentaux est lié au droit d'asile². Il s'agit de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés.

2. La DUDH permet un engagement moral des États, mais n'est pas un texte

Ce texte donne pour la première fois une définition générique du réfugié, tout en étant rédigé et adopté dans un contexte précis, celui des traumatismes engendrés par l'après-guerre. Il comporte dès son origine des limites spatio-temporelles. En effet, son ambition est de résoudre les mouvements de population dus à la Seconde Guerre mondiale et ne concerne que les Européens, avant 1951.

La Convention définit comme réfugié « toute personne qui, par suite d'événements survenus avant le premier janvier 1951 et 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... ».

Plus tard, une portée mondiale est donnée à cette définition par le biais du Protocole de 1967³. Par la même occasion, la restriction temporelle est levée. Les réfugiés doivent pouvoir bénéficier de l'asile quels que soient leur origine et le moment de leur fuite.

Cet asile conventionnel n'empêche pas que les États restent maîtres de déterminer qui peut recevoir une protection sur leur sol, même s'il leur interdit de renvoyer des personnes dans un pays où elles seraient persécutées. Les États sont les interprètes de la Convention de Genève de 1951 et sont libres d'élargir son champ s'ils le souhaitent. Ils peuvent toujours décider d'accorder l'asile à des personnes qui ne correspondent pas à la définition internationale du réfugié.

contraignant. Aucun mécanisme de contrôle ou de sanction ne vérifie son application. Contrairement aux déclarations, les traités internationaux (conventions, pactes, chartes) sont des textes contraignants qui obligent les États qui les ratifient à les respecter.

3. Protocole relatif au statut des réfugiés du 31 janvier 1967. Le Protocole, qui lève les contraintes spatio-temporelles de la Convention de 1951, est ratifié par 145 États. Sur ces 145 États, 142 sont parties à la Convention et au Protocole, et 5 à l'un des deux textes seulement.

Du fait de l'évolution du contexte international, la problématique de l'asile a changé de forme ces vingt dernières années. Pendant la guerre froide, l'asile sert d'instrument de politique étrangère. Il est notamment utilisé pour discréditer les régimes communistes et encourager les dissidents à se réfugier à l'Ouest.

Peu à peu, l'image positive du réfugié « politique » de la guerre froide se détériore, la mondialisation des échanges s'accélère, le monde se globalise, la population augmente, les inégalités Nord-Sud se creusent et les intérêts économiques et stratégiques des flux migratoires changent... Les réfugiés, pris à travers le spectre des migrations, deviennent de plus en plus suspects, et cette situation s'aggrave après le 11 septembre 2001.

Les États mettent alors en avant la responsabilité qu'ils ont sur leurs propres citoyens pour justifier les restrictions imposées au droit d'asile comme à l'accueil des migrants de manière générale. Le caractère « sacré » du droit d'asile se heurte à des politiques de plus en plus sécuritaires.

Selon la Convention de Genève de 1951, les personnes sont réfugiées à partir du moment où elles sont sorties de leur pays pour fuir des menaces, avant même d'être reconnues comme telles dans un autre État. Tant que rien ne vient prouver le contraire, elles doivent bénéficier de cette présomption, ce qui est la condition même de tout droit d'asile. Malheureusement, on a assisté à une inversion de cette logique au détriment des personnes en besoin de protection.

Alors que la catégorie des réfugiés était bien distincte des autres catégories de migrants, elle l'est de moins en moins et des glissements conceptuels s'opèrent avec l'apparition de la notion de demandeurs d'asile. La suspicion est intégrée par des administrations et des institutions. Depuis les années 1990, dans de nombreux pays, les « étrangers qui demandent l'asile » ne sont reconnus comme réfugiés qu'après une procédure souvent longue et complexe. La

proportion des personnes refusées est de plus en plus importante et ces « déboutés » sont renvoyés chez eux ou se retrouvent en situation irrégulière. Parmi eux, des hommes, des femmes, des enfants sont réellement en danger mais ils n'ont pas été entendus.

Paradoxalement, les États continuent à tenir un discours positif sur l'asile. Ils disent souhaiter rester ouverts aux « vrais » réfugiés tout en luttant contre la fraude. Cent quarante-cinq États ont ratifié la Convention de Genève et se sont engagés à ne pas renvoyer une personne dans son pays d'origine à partir du moment où elle y est menacée.

Du « non-refoulement » à la protection des réfugiés

Le droit d'asile est avant tout le droit pour une personne de ne pas être contrainte de retourner dans un pays où elle est en danger. « 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 serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques. » Ce principe de non-refoulement est énoncé dans la Convention de Genève à l'article 33. Il est le fondement du droit d'asile au niveau international.

Le principe de non-refoulement concerne toute personne qui craint des persécutions dans son pays d'origine. Son application nécessite de déterminer si les craintes sont fondées ou non, avant de prendre une décision concernant son éventuel renvoi. Un demandeur d'asile ne peut être ni refoulé ni expulsé et doit pouvoir se maintenir sur le territoire où il a fui pendant la durée de l'examen de sa demande.

Pour ce qui est des réfugiés reconnus, il va de soi qu'ils doivent pouvoir séjourner sur le territoire puisqu'ils ne

peuvent rentrer chez eux jusqu'à nouvel ordre. L'asile accordé à un réfugié cesse si les circonstances le justifiant ont disparu⁴ ou s'il décide de renoncer à sa protection pour rentrer chez lui. L'asile n'a pas vocation à durer interminablement, mais doit, au contraire, être considéré comme une solution temporaire.

Considérer qu'une personne ne doit pas être refoulée ou renvoyée implique qu'elle ne subisse pas de « sanctions » si elle arrive de manière illégale puisque, *a priori*, elle n'a pas eu le choix. Le principe général du non-refoulement est complété par l'article 31 de la Convention de Genève : « Les États contractants n'appliqueront pas de sanctions pénales, du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers, aux réfugiés qui, arrivant directement du territoire où leur vie ou leur liberté était menacée [...], entrent ou se trouvent sur leur territoire sans autorisation... »

Dans la Convention de Genève, le principe de non-refoulement ne s'applique pas dans les cas où la présence d'une personne menace la sécurité nationale ou l'ordre public⁵. Cependant, de manière plus générale, ce principe est omniprésent dans le paysage des droits humains et s'étend à toute personne sans exception⁶. Selon le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) de 1966, les États sont garants des droits fondamentaux sur leur terri-

4. Convention de Genève, clause de cessation à l'art. 1.C.5.

5. Convention de Genève, art. 33.2.

6. En plus du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) du 16 décembre 1966 (art. 13), il se trouve dans bon nombre d'instruments régionaux : la Convention américaine relative aux droits de l'homme du 22 novembre 1969 (art. 22), la Convention de l'organisation de l'Union africaine régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés du 10 septembre 1969 (art. 2), la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples du 27 juin 1981 (art. 12), la Déclaration de Carthagène sur les réfugiés du 22 novembre 1984 (art. III.5), la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 18 décembre 2000 (art. 19). Sur les systèmes régionaux de protection des droits humains, voir p. 33. Le principe de non-refoulement est plus généralement considéré comme faisant partie du droit coutumier.

Achévé d'imprimer en décembre 2011 sur les presses de l'imprimerie Corlet
à Condé-sur-Noireau (Calvados), France, pour le compte des Éditions Autrement,
77, rue du Faubourg-Saint-Antoine, 75011 Paris.
Tél. : 01 44 73 80 00. Fax : 01 44 73 00 12.
ISBN : 978-2-7467-3251-3.
Dépôt légal : janvier 2012.

