

# La remise en cause du droit d'asile en France\*

**Luc Legoux**  
Démographe

Contrairement aux idées véhiculées par bien des discours sur l'immigration, l'accueil des réfugiés en France ne représente pas un enjeu numérique. Dans notre pays de près de soixante millions d'habitants, reconnaître deux ou quinze mille réfugiés par an n'a aucun effet sur l'économie ou le problème du chômage. Par contre, entre deux et quinze mille persécutés accueillis, il y a tout l'espace entre une société fermée aux Droits de l'homme qui désavoue sa propre constitution en refoulant des combattants de la liberté, et une société fidèle à son image de terre d'asile. Dans la remise en cause du droit d'asile en France, c'est la conception même de notre société qui est en cause.

L'installation d'une démocratie xénophobe est censée répondre aux vœux de l'opinion publique qui n'est pas favorable à l'accueil des réfugiés. En période de crise, de chômage massif, de prévarications en tout genre, d'affaires qui salissent le personnel politique, de fort accroissement des inégalités sociales, etc., le rejet sur l'autre de toute la responsabilité de ces malheurs est en effet très présent dans l'opinion publique ; mais la même opinion publique reste humaniste et elle ne supporterait pas de savoir que de nombreux demandeurs d'asile soient torturés ou exécutés après leur refoulement dans leur pays d'origine. La politique de l'État est tout autant ambivalente : dans l'esprit d'une réduction drastique des flux migratoires, plus des quatre cinquièmes des demandeurs d'asile sont déboutés, mais les plus exposés aux persécutions en cas de retour obtiennent des régularisations

---

(\*) Version remaniée de : « Crise de l'asile, crise de valeurs », *Hommes et migrations*, n° 1198-1199, mai-juin 1996 : 69-78.

temporaires ou sont tolérés en France aux marges de la légalité faute de pouvoir les expulser.

La remise en cause du droit d'asile est apparue clairement au milieu des années 1980 lorsque l'État n'a voulu voir dans le fort accroissement des demandes d'asile, qui se produisait alors, qu'une immigration économique déguisée cherchant à contourner les restrictions migratoires. Les autres motifs de l'accroissement des demandes que nous évoquerons n'ont pas été pris en considération et la réponse de l'État fut une politique visant à dissuader les exilés de tenter l'aventure d'une demande d'asile en France et à restreindre l'accès au territoire. La réduction du nombre des demandes d'asile résultant de cette politique n'a cependant pas satisfait les sentiments xénophobes et à partir des années 1990 nous assistons à un véritable abandon du principe même de l'asile et, en corollaire, au développement d'espaces de non-droit qui permettent de gérer *a minima* les exilés que l'on ne sait expulser.

## I Première crise de l'asile 1984-1989 : accroissement des demandes et mise en place de politiques restrictives

La crise de l'asile est apparue au milieu des années 1980 et elle peut, dans sa phase initiale, être caractérisée par trois éléments. En premier lieu, elle est matérialisée par un brusque accroissement du nombre des demandes ; elles triplent en cinq ans et culminent à 61 000 en 1989. En deuxième lieu et dans le même temps, la baisse des proportions de reconnaissance de la qualité de réfugié s'accélère, 94 % des décisions prises en 1978 sont des reconnaissances, 65 % en 1984, seulement 28 % en 1989. Statistiquement, le demandeur d'asile a changé de statut en quelques années, de futur réfugié statutaire il est devenu un futur débouté à éloigner du territoire. En troisième lieu, les délais de traitement des demandes d'asile s'allongent considérablement. Souffrant à l'époque d'un manque de moyens chronique, l'OFPPA (Office français de protection des réfugiés et des apatrides)

est submergé par l'accroissement des demandes et des durées de traitement de dossier de plusieurs années deviennent relativement courantes.

### *L'explication officielle : le détournement de procédure*

L'explication officielle de l'accroissement des demandes d'asile est basée sur la notion de détournement de procédure. La procédure d'asile aurait été utilisée massivement par des immigrants économiques, des faux réfugiés, pour contourner l'arrêt de l'immigration économique et obtenir en tant que demandeurs d'asile le droit au séjour et au travail tant convoité. Toujours selon cette explication officialisée par les discours du ministre de tutelle de l'OFPRA de l'époque, la lenteur de la procédure d'asile la rendait attractive à un double titre. Premièrement, elle offrait une régularisation pendant de longues années: Le rejet initial de la demande par l'OFPRA n'intervenait pas avant un ou deux ans, durée pouvant être prolongée de quelques années par le dépôt d'un recours devant la Commission des recours des réfugiés (CRR) ou par le dépôt d'une demande de réexamen en évoquant des faits nouveaux. Deuxièmement, une fois bien intégré dans la société française, ayant un emploi, un logement, parfois des enfants nés en France, le demandeur débouté devenait plus difficile à expulser et il pouvait espérer obtenir une régularisation permanente. Cette explication justifie totalement la baisse des taux de reconnaissance puisque les demandes sont décrites comme de plus en plus fondées sur de pures considérations économiques, considérations totalement exclues du champ d'application de la Convention de Genève.

Si mettre l'accent exclusivement sur l'immigration économique déguisée permet de justifier une politique restrictive, cette analyse escamote de nombreux points qui relativisent l'importance des détournements de la procédure d'asile ou en changent la signification. Nous verrons successivement que les dates de la fermeture des frontières et de l'envolée des demandes ne correspondent pas ; que l'augmentation est en partie imputable aux exilés politiques ne pouvant plus venir en France sous couvert d'immigration économique ; que l'utilisation de la demande d'asile par des clandestins présents de longue date n'est pas une immigration nouvelle ; que le mélange des moti-

vations politiques et économiques est parfaitement logique ; et que la période est marquée par une forte augmentation des flux de réfugiés dans le monde.

La thèse officielle explique la croissance des demandes par le report de l'immigration économique sur la procédure d'asile. Cependant, la crise de l'asile n'est apparue qu'au milieu des années 1980, soit dix ans après la fermeture des frontières de 1974. Rien n'explique, et surtout pas le discours officiel, les raisons d'un tel décalage de date qui infirme la thèse d'une substitution simple des flux. Le succès de cette thèse, outre son intérêt politique, repose sur une lecture trop rapide des flux de réfugiés depuis 1974 qui permet de croire à une première substitution dès 1974 suivie, dix ans après, de l'envolée ayant engendré la crise de l'asile. En effet, de vingt à trente mille aux lendemains de la création de l'OFPRA, le nombre des demandes d'asile (à l'époque essentiellement européennes) a diminué régulièrement jusqu'à atteindre 1 620 en 1973. L'année 1974 voit l'arrêt de l'immigration économique, et deux ans après, les demandes ont décuplé : 18 478 demandes en 1976. Cette explosion ne doit rien à des détournements de procédure. Elle a débuté par l'accueil des réfugiés du Chili, que personne ne soupçonne d'être des immigrants économiques, suivi immédiatement par les arrivées bien plus massives des réfugiés du Sud-Est asiatique. Ensuite, et pendant près de dix ans, l'État français a organisé l'immigration sur quota des réfugiés du Vietnam, du Cambodge et du Laos à un rythme d'environ 10 000 par an. Contrairement aux réfugiés libanais à qui l'État délivre des titres de séjour de droit commun malgré l'arrêt officiel de l'immigration, les réfugiés du Sud-Est asiatique sont reconnus réfugiés statutaires. Ces reconnaissances posent d'ailleurs à l'époque des problèmes de cohérence de critères à l'OFPRA. En 1977, le rapport d'activité de l'Office « déplore » que cette population doive être gérée par lui et, en 1981, le directeur précise que « L'Office accorde presque automatiquement le droit d'asile à ces réfugiés » (Legoux, 1995)<sup>1</sup>. De par son volume très important, cet accueil dérogatoire des réfugiés du Sud-Est asiatique masque l'effet de la fermeture des frontières sur l'évolution de l'asile et brouille la compréhension de la crise.

---

<sup>1</sup> Pour toutes les citations des rapports d'activité de l'OFPRA de ce texte, voir Luc Legoux, 1995.

En fait, la crainte des détournements de procédure ne date pas du milieu des années 1980, elle est présente dans les rapports d'activité de l'Office dès 1976 et, dès l'arrêt de l'immigration, le nombre de rejets s'accroît. Mais, même si tous les rejets de cette période correspondent à des détournements, ce qui est peu probable, leur nombre reste marginal : 208 rejets en 1974, et 709 en 1976. L'arrêt de l'immigration économique n'a donc pas engendré immédiatement de détournements de la procédure d'asile, il n'y a pas eu substitution des flux.

L'augmentation régulière et importante du nombre des demandes après 1974 (hors Sud-Est asiatique) n'est cependant pas indépendante de l'arrêt de l'immigration économique. En effet, cet arrêt supprime les possibilités d'asile en dehors du statut de réfugié, et incite les exilés politiques déjà présents en tant qu'immigrés économiques à demander le statut de réfugié pour échapper au risque d'être expulsés. (Par exemple de nombreux exilés politiques chiliens n'ont demandé l'asile que 3 ou 4 ans après leur arrivée, lorsqu'ils se sont rendu compte que la situation au Chili s'éternisait et qu'ils ne pourraient rester en France en tant qu'immigrés économiques). Ainsi, en dehors de tout détournement, l'arrêt de l'immigration économique augmente le nombre de demandeurs d'asile, dans une période où l'État veut limiter l'immigration et où les critères de reconnaissance se durcissent. Par exemple, la jurisprudence excluant de la définition du réfugié toutes les persécutions liées aux guerres, guerres civiles, situations de violence généralisée, et excluant également toutes les personnes ayant déjà un pays de premier asile, est développée à cette époque. Elle est fermement appliquée, sauf, bien sûr, pour les demandeurs d'asile du Sud-Est asiatique venus sur quota. Cependant, de par le poids des exilés du Sud-Est asiatique automatiquement reconnus réfugiés, les proportions de reconnaissance s'en ressentent peu avant le début des années 1980.

Si on veut réintroduire les détournements de la procédure d'asile dans l'explication de l'envolée des demandes, il faut y associer les flux d'immigration économique clandestine et l'analyse par nationalité. En effet, il semble que les immigrés économiques contournant l'arrêt de l'immigration de travail aient préféré la clandestinité tant que cette situation était vue comme plus sûre que celle de demandeur d'asile déclaré à la préfecture de police. Par contre, au milieu des

années 1980, le développement de la lutte contre l'immigration clandestine, et la publicité accordée au « charter pour le Mali » du ministère de l'Intérieur, ont probablement eu pour conséquence d'empêcher de nouvelles arrivées, mais ils ont également incité de nombreux clandestins désirant éviter l'expulsion à chercher une régularisation temporaire par la demande d'asile. Le nombre de travailleurs clandestins présents à cette époque ne peut être connu avec précision, mais son ordre de grandeur est parfaitement compatible avec l'hypothèse d'un transfert massif de la clandestinité vers la demande d'asile. Selon cette interprétation, les détournements de procédure ne correspondent pas à une immigration mais à un simple changement de statut. Cette hypothèse est confortée par l'analyse des demandes par nationalité, car il apparaît qu'une grande part de l'accroissement des demandes jusqu'en 1989 est due aux demandes turques et à celles des pays d'Afrique noire francophone, ensemble de nationalités dont on peut soupçonner une forte présence clandestine au milieu des années.

Toutefois, lorsque pour rejeter la demande d'asile des clandestins, on explique que leurs motivations politiques sont peu claires et au minimum inextricablement mêlées à des motivations économiques, on oublie, volontairement ou non, qu'il ne s'agit pas d'une caractéristique propre à notre époque. Au contraire, les rapports d'activité de l'OFPRA antérieurs à l'arrêt de l'immigration décrivent le même mélange de motivations, y compris pour les demandeurs d'asile des pays de l'Est, et l'on y trouve fréquemment des affirmations comme celle-ci : « Les motivations politiques sont rares, presque toujours incertaines et peu claires ». À l'époque, ces demandeurs étaient pourtant tous reconnus réfugiés. Le mélange des motivations est en réalité une constante inévitable des demandes d'asile dans la mesure où, quel que soit le régime politique, l'exploitation économique et la persécution politique sont toujours inextricablement mêlées. De plus, le report des travailleurs clandestins sur la procédure d'asile ne peut certainement pas expliquer la totalité de l'accroissement des demandes et il faut également tenir compte de l'accroissement des désordres politiques mondiaux lors de cette période.

En effet, dans la décennie 1980-1990, l'opposition entre l'Est et l'Ouest se matérialise par une stratégie indirecte d'encouragement des mouvements armés qui participe au développement de nombreux

conflits locaux dits « de faible intensité ». Tout en évitant les confrontations directes entre les forces armées, ces conflits touchent très sévèrement les populations civiles et occasionnent de nombreux exodes ainsi que la création d'importants camps de réfugiés (Rufin, 1996). Il faut rappeler qu'entre 1980 et 1990 le nombre de réfugiés dans le monde est passé de 8,2 à 17,2 millions.

### *La politique dissuasive et restrictive*

La réponse à l'accroissement des demandes est bien entendu dictée par l'analyse officielle de ses causes. Puisque les trois quarts des demandes sont censées être le fait d'immigrants économiques qui détournent la procédure d'asile, il faut empêcher tous ces faux réfugiés de déposer des demandes, par la dissuasion et par la contrainte. L'aspect dissuasif repose sur un principe très favorable aux réfugiés et fortement médiatisé. La réduction à quelques mois des délais de réponse de l'OFPRA et de la CRR doit supprimer tout l'intérêt de la procédure d'asile pour les travailleurs clandestins, la perte de la protection de l'anonymat pour une très courte régularisation temporaire offerte par le statut de demandeur d'asile n'offrant plus aucun avantage. Les moyens déployés pour atteindre cet objectif ont été importants : l'OFPRA et la CRR ont changé de locaux, leur budget a triplé, le personnel a fortement augmenté, le système informatique a été totalement refondu, et les procédures internes améliorées. Très rapidement, les résultats quantitatifs sont impressionnants, le nombre de décisions prises en 1990 est quasiment le triple de celui de 1989, et les délais raccourcissent considérablement. En 1990, suite au déstockage de nombreux dossiers anciens jugés non fondés, seulement 15 % des décisions de l'année sont des reconnaissances. Il apparaît que statistiquement le demandeur d'asile est de plus en plus un futur débouté et il est donc traité comme tel. Fin 1991, le droit automatique au travail pour les demandeurs d'asile est supprimé puisque le demandeur type n'a plus vocation à s'insérer dans la société française. L'objectif de cette décision est de parfaire la dissuasion en supprimant tout intérêt de la procédure pour les travailleurs clandestins.

À côté de ces mesures dissuasives, se mettent en place des mesures restrictives concernant l'accès au territoire. Il s'agit essentiellement des visas, des amendes aux transporteurs d'étrangers sans titre de

voyage en règle et des procédures Schengen et Dublin. Actuellement, les ressortissants de 147 États sont soumis à l'obligation de visa par la France. Mais, l'article 31 de la Convention de Genève exclut les sanctions contre les réfugiés pénétrant irrégulièrement sur le territoire, s'ils viennent d'un pays où ils sont menacés et s'ils se présentent sans délai aux autorités. Par l'intermédiaire des amendes aux transporteurs, la France détourne cette disposition de la Convention de Genève en plaçant les entreprises de transport dans une situation telle qu'elles ne peuvent que refuser d'embarquer les demandeurs d'asile démunis des documents requis. En effet, les textes prévoient que les sanctions contre les transporteurs de passagers irréguliers doivent être appliquées dans le cas d'introduction de demandeurs d'asile mais que : « le transporteur ne sera tenu pour responsable que si ces deux conditions sont remplies : d'une part, que le demandeur d'asile ait fait l'objet d'un refus d'entrée en France ; d'autre part, que le caractère manifestement infondé de la demande aurait dû être décelé, sans instruction particulière, par les agents de l'entreprise concernée »<sup>2</sup>. Comme les agents des entreprises de transport n'ont aucun moyen de juger du caractère manifestement infondé des demandes, et encore moins de préjuger de la décision de la police des frontières, ils ont tendance à refuser de transporter tous les étrangers sans documents en règle, qu'ils soient persécutés ou non. Ainsi les demandeurs d'asile sans papiers sont sanctionnés de fait par l'impossibilité d'utiliser les entreprises de transport régulières.

Les amendes aux transporteurs, lorsque des étrangers sans papiers réussissent à passer au travers des contrôles des compagnies, sont loin d'être négligeables : « Les amendes infligées à la compagnie Air France en 1995 se sont élevées à 5 millions de francs auxquelles se sont ajoutés 6 millions de frais de retour et d'escorte des irréguliers » (Philibert, 1996). Avec les visas très difficiles à obtenir, elles constituent un véritable couple infernal très efficace. Ce dispositif est complété par les possibilités de refus d'entrée aux frontières lorsque : l'examen relève d'un autre État (Schengen et Dublin) ; le demandeur est admissible dans un pays tiers ; la présence du demandeur constitue une menace grave pour l'ordre public ; la demande

---

<sup>2</sup> Circulaire du ministère de l'Intérieur, publiée dans *Documentation-Réfugiés* n° 218, juin 1993.



repose sur une fraude délibérée. Dans les trois derniers cas, le demandeur peut tout de même déposer une demande d'asile, mais il est généralement maintenu en zone d'attente et l'OFPRA doit statuer dans les plus brefs délais.

### *Effets de la politique restrictive*

Dès la mise en place des mesures dissuasives et restrictives, le nombre de demandes d'asile baisse, d'abord progressivement, de 61 000 demandes en 1989 à 47 000 deux ans après, puis très fortement ; en 1992, on dénombre seulement 28 000 demandes et il y aura moins de 20 000 demandes en 1996. Ainsi on constate une baisse de 40 % l'année où la suppression du droit automatique au travail pour les demandeurs d'asile entre en application. Pourtant, l'ensemble des mesures dissuasives ne peut être considéré comme un succès pour le droit d'asile car la baisse des demandes ne touche pas que les demandes infondées, bien au contraire. Remarquons tout d'abord que les demandes rejetées ne sont pas toutes des demandes abusives. L'exemple type et très actuel est celui de l'intellectuel algérien persécuté par le Groupe islamiste armé (GIA). N'étant pas persécuté par son État d'origine, il n'entre pas dans la définition du réfugié selon l'interprétation française de la Convention de Genève, et sa demande est rejetée. Dans bien des cas cet intellectuel au fait de la législation française sait pertinemment utiliser une procédure qui ne lui est pas destinée, mais sa demande est-elle pour autant abusive ? Certainement pas, puisque, conscient du danger que ces déboutés encourent, le ministère de l'Intérieur leur accorde parfois un droit au séjour plus ou moins temporaire. On peut également prendre l'exemple inverse, celui du demandeur malien qui n'évoque que la situation économique de son pays, mais qui, victime du désordre politique dans sa région se croit un vrai réfugié. Sa demande sera rejetée, mais à ses yeux elle n'est pas abusive et il ne pourra pas être dissuadé par des moyens autres que coercitifs. Constatons ensuite, sur le simple plan quantitatif que, si la baisse des demandes entre 1989 et 1992 n'avait touché que des demandes infondées, la hausse des taux de reconnaissance que cette diminution des demandes infondées implique, aurait dû être bien plus importante que ce qu'elle a été en réalité à l'époque. De plus, la baisse des taux de reconnaissance actuels infirme totalement l'idée d'une dissuasion positive des seules demandes infondées.

## *Des effets pervers*

Toutes ces entraves à l'accès au territoire européen façonnent les flux de demandeurs d'asile de trois manières : les entraves réduisent les flux, elles les globalisent, et elles les pervertissent.

La réduction des flux de demande d'asile ne doit pas surprendre ; toutes les mesures visent à réduire les flux migratoires et les demandes d'asile sont prises dans les mailles du filet anti-migratoire. À ce propos, notons que le nombre de non-admis aux frontières françaises est de l'ordre de 50 à 70 000 personnes par an (Philibert, 1996 : 44). Cependant très peu de demandes d'asile sont déposées aux frontières (503 dans les aéroports en 1995, zéro aux frontières terrestres). On doit donc en déduire que les personnes refoulées tentent rarement de demander l'asile, ce qui voudrait dire qu'il y a peu de détournement de la procédure. À moins, mais on n'ose le croire, que les demandes d'asile soient nombreuses aux frontières mais non prises en considération.

La globalisation des flux est une conséquence des difficultés d'accès en Europe, un demandeur d'asile isolé a peu de chance de franchir tous les obstacles élevés par les États européens et, de fait, le recours à des réseaux migratoires devient indispensable. Dans certains cas, les réseaux préexistaient à la demande d'asile et n'ont fait que s'adapter à cette nouvelle donne : par exemple, les réseaux de commerçants soninké exploitant également des filières d'immigration entre le Mali, le Zaïre et la Belgique. Ailleurs, d'autres réseaux ont été développés spécifiquement pour encadrer les demandeurs d'asile. Par exemple, le PKK (mouvement de libération kurde) a développé des compagnies de bus et le LTTE tamoul, des agences de voyage. Si les mouvements de réfugiés sont depuis longtemps un outil régulièrement utilisé par les groupes armés, la nouveauté est dans la destination. Qu'il y ait volonté de modifier la structure de la population, ou simple utilisation de l'attrait des pays riches, l'existence de ces moyens de voyage favorise le départ de groupes souvent très localisés. Ainsi les demandes individuelles s'insèrent dans un système international de mobilité des personnes avec, d'un côté, une mondialisation des réseaux migratoires et, de l'autre, une harmonisation des procédures d'accès aux pays riches. En ce qui concerne les demandeurs d'asile, la mondialisation vient en partie de l'évolution de l'économie des conflits liée à la fin de la guerre froide. On peut citer à ce propos l'analyse de

Jean-Christophe Rufin (1996), qui remarque que le tarissement des financements liés à la logique bi-polaire a eu pour conséquence l'insertion des mouvements armés dans le commerce mondial des produits illicites, avec les mafias internationales comme partenaires privilégiés, et le développement de réseaux très structurés. Le recours aux diasporas pour soutenir les mouvements armés participe également à la mondialisation.

La perversion des demandes est le résultat de cette commercialisation de l'accès aux pays riches. La demande d'asile ne dépend plus essentiellement des persécutions endurées mais des possibilités d'emprunt de filières migratoires dont le coût s'accroît proportionnellement à l'efficacité de la fermeture des frontières. Les restrictions à l'immigration dans les pays riches induisent une présélection des demandeurs basée sur l'argent, qui favorise les demandes les moins fondées sur des persécutions. De plus, et cela est encore bien plus grave, la commercialisation discrédite les demandeurs réellement persécutés qui réussissent tout de même à atteindre les pays occidentaux, car l'utilisation d'une filière, et souvent de faux documents et des propos stéréotypés associés, est perçue comme une preuve de détournement de la procédure d'asile. Et lorsque, pour les plus démunis, le seul moyen de fuir leur pays est d'accepter de servir de main-d'œuvre à des trafiquants de produits en tout genre, la disqualification des demandeurs dans l'opinion publique est complète. Enfin, comme pour l'immigration économique, le coût de l'accès à la demande d'asile provoque un endettement qui rend très difficile le retour des demandeurs déboutés.

Ainsi, les politiques migratoires européennes très restrictives et la mondialisation des réseaux entrent en résonance et participent au décalage entre les violences dans le monde et l'origine des demandeurs, en ne laissant entrer dans les pays occidentaux que les personnes les mieux organisées. Les pratiques élaborées pour restreindre les flux de demandeurs d'asile créent les conditions du rejet de nombreuses demandes. Nous sommes dans un cercle vicieux où les entraves au droit d'asile s'auto-justifient, c'est une nouvelle forme de la trop fréquente spirale de la répression.

Mais la politique n'est pas seulement répressive et tout indique que nous sommes entrés dans une deuxième phase de la crise de l'asile.

## ■ Seconde crise de l'asile, les années 1990 : abandon du principe de l'asile et développement des espaces de non-droits

Si ce que l'on peut appeler la première crise de l'asile est une crise numérique, l'envolée du nombre des demandeurs d'asile a occasionné une politique d'asile extrêmement restrictive ; la deuxième crise marque l'abandon du principe même de l'asile et le développement d'espaces de non-droit à l'intérieur même des États de droit.

### *De nouvelles définitions*

Dès 1991, Jacques François, pseudonyme d'un diplomate ayant occupé de très hautes fonctions dans le domaine de l'asile en France, développait une théorie justifiant le rejet de la plupart des demandes d'asile, qu'elles émanent de personnes persécutées ou non. Dans un article publié par l'Institut français de polémologie, Jacques François (1991) commence par reprendre l'argumentaire classique sur l'application stricte des textes en temps de crise économique qui « conduit à réserver au petit nombre de cas démontrables le bénéfice du statut de réfugié ». Mais il va beaucoup plus loin et opère une distinction entre la fuite motivée par la persécution, qui relèverait de l'exil, et le choix d'un pays de destination économiquement développé, qui relèverait de la migration économique. « La distinction classique qui existait entre le réfugié, contraint par la répression de quitter son pays, et le migrant, qui en fait le choix librement, tend à se brouiller. En effet, un facteur économique puissant, l'écart des niveaux de développement, vient s'ajouter aux raisons qui poussent à l'exil, qui devient non seulement une solution à des conflits, mais aussi un moyen d'accéder à un niveau de développement supérieur. » Le véritable exil, le cas « *démontrable* » et ouvrant droit au statut de réfugié, serait celui qui n'entraîne pas un accès du demandeur à un niveau de développement supérieur. Les exemples choisis sont parfaitement explicites et méritent une deuxième citation. « Ainsi, l'émigration turque d'ori-

gine kurde vers les pays d'Europe occidentale trouve son origine dans la violence exercée, de part et d'autre, dans les provinces à majorité kurde, mais se transforme en émigration économique dès lors que les Kurdes, contraints de se déplacer, préfèrent, plutôt que de s'installer dans les provinces occidentales de la Turquie, franchir les frontières et se diriger vers l'Allemagne, la Suède ou la France. Il en est de même pour (...) les Tamouls de Jaffna préférant la vie en Europe plutôt qu'au Tamil Nadu indien. » Ainsi, en admettant les persécutions établies, la frontière entre immigration et exil se situe dans le choix du lieu de refuge. Un Tamoul fuyant des persécutions est un réfugié s'il s'exile en Inde, il « se transforme » en émigrant économique s'il demande asile en France.

Ce raisonnement est une extension, à l'échelle d'un groupe de pays de même niveau de développement, du principe selon lequel le demandeur devrait prouver qu'il ne peut pas trouver refuge dans une autre région de son pays d'origine, principe appliqué largement en Allemagne et en Hollande. L'argumentation est rigoureuse, mais elle conduit le pays des Droits de l'homme à l'extrême limite du droit d'asile, car qui donc, à part les individus les plus riches des pays pauvres, peut demander l'asile en France sans risquer d'accéder ainsi à un niveau de développement supérieur ? De son côté, le HCR prend acte de la position des pays occidentaux et adapte sa doctrine. En 1993, après avoir rappelé l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme comme quoi « Toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays », il affirme que « Les gens ont le droit de chercher refuge, mais ils n'ont pas le droit de choisir un lieu d'asile à leur convenance ».

En 1995, si le droit de quitter son pays reste une notion fondamentale, le HCR met l'accent sur la protection temporaire (notamment dans les pays riches HCR 1995, p. 87), et sur le droit de rester en sécurité dans son propre pays. Le HCR plaide pour des actions de développement comme solution aux conflits et aux migrations qui en découlent. Si on ne peut qu'adhérer à l'idée de supprimer les causes des demandes d'asile, il semble que supprimer l'asile dans les pays occidentaux avant d'avoir supprimé les causes d'exil est pour le moins dangereux pour les droits de l'homme.

## *La pusillanimité de la politique française*

À côté du cadre juridique de la Convention de Genève, un nouvel asile se développe en France. Il est territorial, précaire, multiforme, souvent aux marges de la légalité et il s'insère dans toutes les failles du système. Ce doublement de l'asile conventionnel par un asile « autre » se réalise aux marges de l'État de droit. La première forme de l'asile hors Convention de Genève est l'asile territorial. On appelle ainsi le pouvoir dont dispose l'État, en l'occurrence le ministère de l'Intérieur, d'accorder un droit au séjour de manière totalement discrétionnaire. Cet asile régalien n'est pas codifié, la durée du titre de séjour délivré peut aller de trois mois à dix ans renouvelables et il est assorti ou non du droit au travail. L'asile territorial ne prenant tout son sens que pour les personnes qui ne peuvent obtenir de droit de séjour à un autre titre, les restrictions à l'immigration depuis 1974 développent fortement son importance. Depuis la fermeture des frontières, il a été utilisé pour accueillir des groupes, parfois importants, d'exilés politiques que l'État ne désirait pas voir demander le statut de réfugié. Le groupe le plus important est celui des réfugiés libanais pendant la guerre du Liban, le plus récent est celui des ex-Yougoslaves au tout début de la guerre en ex-Yougoslavie. L'asile territorial est également utilisé pour accueillir individuellement des personnalités ; des dictateurs déchus en ont même bénéficié. Aujourd'hui, l'asile territorial est également utilisé pour compenser des défauts de protection et rendre acceptables certaines conséquences de la jurisprudence sur l'asile conventionnel. En effet, il est accordé à des demandeurs d'asile dont les persécutions n'entrent pas dans le cadre de l'interprétation française de la Convention de Genève, et qui sont donc déboutés, mais dont la vie est réellement en danger dans leur pays d'origine. Le cas typique est celui des déboutés algériens persécutés par le FIS, mais des exilés politiques obtiennent directement l'asile territorial sans demander au préalable l'asile conventionnel. Le nombre des exilés obtenant ce type d'asile est impossible à connaître, car les statistiques officielles du ministère de l'Intérieur ne les différencient pas des droits au séjour pour d'autres motifs et les dénombrements officiels sont ultra confidentiels.

La deuxième grande forme de l'asile hors convention est ce que notre groupe de recherches<sup>3</sup> a baptisé « l'asile au noir ». Il s'agit de la protection *de facto* qu'obtiennent tous les exilés politiques qui se

maintiennent plus ou moins légalement sur le territoire sans avoir obtenu l'asile. Cette situation générale recouvre une très grande variété de cas qui, pour la plupart, ont le défaut de concerner des populations hétérogènes composées d'immigrés économiques, et, pour reprendre les termes de Jacques François, d'exilés fuyant des « exactions (...) qui ne sont pas des persécutions au sens classique ». L'asile au noir s'infiltré dans les failles du système. Obtenir de nombreuses et successives « autorisations provisoires de séjour en vue de demander l'asile » sous de faux nom et sans jamais déposer de demande à l'OFPRA est une forme élaborée d'asile au noir. Déposer de multiples demandes de réexamen auprès de l'Office est également un moyen de se maintenir sur le territoire. Une fois débouté, être sans adresse permet d'éviter la reconduite à la frontière. Souvent les autorités ne peuvent expulser des déboutés faute de pays acceptant de les recevoir. Parfois, résultat de cette incapacité, des déboutés en situation irrégulière ne sont même pas inscrits aux fichiers des personnes recherchées.

L'inventaire des situations d'attente qui sont *de facto* des situations d'asile temporaire est très long et un premier défrichage a été entrepris et coordonné par Olivier Brachet<sup>4</sup>. Les statistiques concernant toutes ces situations sont, selon les cas, inconnues, partielles ou confidentielles, et ne permettent pas d'obtenir une vision d'ensemble cohérente. Faute de connaissances précises, tous les déboutés sont souvent soupçonnés de rester éternellement clandestins sur le territoire. Le rapport de l'Assemblée nationale « Immigration clandestine et séjour irrégulier d'étrangers en France » développe cette interprétation jusqu'à la caricature. Voici un extrait de l'audition de Francis Lott (30 janvier 1996), ancien directeur de l'OFPRA (Dialogue entre le président J.-P. Philibert et F. Lott, p. 261) :

*M. le Président : Combien de personnes, déboutées dans leur demande de droit d'asile, se trouvent encore sur le territoire français ?*

*M. Francis Lott : On compte au moins 120 000 déboutés depuis 1991.*

---

<sup>3</sup> Groupe de recherches informel et scientifique sur l'asile (GRISA), Institut de démographie de l'Université Paris I.

<sup>4</sup> Directeur du CRARDDA (Comité rodnanien d'accueil des réfugiés et de défense du droit d'asile) à Lyon.

*M. le Président : Si l'on procède par extrapolation, le chiffre de 200 000 déboutés du droit d'asile continuant à résider sur le territoire national vous paraît-il proche de la réalité ?*

*M. Francis Lott : Cela ne me paraît pas invraisemblable.*

*M. le Président : Monsieur le directeur, cela veut donc dire que 200 000 personnes ont organisé leur anonymat à partir d'une demande de droit d'asile qu'elles ont présentée à vos services.*

Le saut, surprenant et sans la moindre justification, de 120 000 déboutés à 200 000 déboutés clandestins relève d'une vision extrémiste qui ne correspond pas à la réalité de l'asile au noir. En effet, la caractéristique essentielle de cet asile est d'être temporaire et la mobilité de ces exilés est forte. Une partie de leur mobilité est même contrainte, puisque, d'après le ministère de l'Intérieur, environ 20 % des arrêtés de reconduite à la frontière prononcés sont effectivement réalisés. La mobilité entre les statuts existe également et les déboutés réussissent parfois à être régularisés. Enfin, la mobilité entre les pays d'accueil de demandeurs d'asile est très forte, la meilleure preuve en est le dispositif Schengen qui a précisément été mis au point pour éviter que les demandeurs puissent déposer des demandes successives dans divers États membres. Mais ce dispositif n'empêche pas les demandeurs déboutés de tenter leur chance aux États-Unis, au Canada, en Australie, ou en Europe hors Schengen, voire même de tenter un retour dans leur pays d'origine et d'être à nouveau contraints de s'exiler en France ou ailleurs.



La déficience des statistiques de l'asile territorial et de l'asile au noir rend toute supputation sur leur importance numérique hasardeuse. Cependant, les ordres de grandeur existent : 4 344 réfugiés statutaires reconnus en 1996 (dont la moitié en tant qu'enfants de réfugiés présents en France de longue date) et, à l'évidence, bien plus de nouvelles personnes concernées durablement par l'asile non conventionnel. Ainsi, on assiste à une remise en cause du droit d'asile en France, comme d'ailleurs dans la plupart des pays européens, qui conduit de nombreux observateurs à évoquer la fin de la Convention de Genève comme outil central de gestion des flux de réfugiés. Cependant, au moment même où la politique dissuasive et restrictive atteint son plein effet, au moment où le nombre de réfugiés reconnus



s'écroule, la société laisse se développer de nouvelles formes d'asile. Toutefois, ces nouvelles formes d'asile sont précaires et extorquées à une société timorée qui n'ose ni accueillir, ni expulser. Le nouveau régime de l'asile qui se constitue ainsi n'est plus centré sur la défense de la liberté d'être et de penser (cœur de la définition du réfugié dans la Convention de Genève), mais sur un compromis entre la maîtrise des flux migratoires et le respect d'un certain humanisme envers les persécutés qui réussissent à s'imposer sur notre territoire. Cette pusillanimité de la politique française est le ferment d'une idéologie xénophobe et totalitaire.

## Bibliographie

- Angoustures (A.), Pascal (V.), (1996) — « Diasporas et financement des conflits », in *Économie des guerres civiles*, Paris, Hachette.
- Bettati (M.), 1985 — *L'asile politique en question*, Paris, PUF.
- Brachet (O.), 1996 — L'impossible organigramme de l'asile en France, *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 12, n° 4.
- Créach (Xavier), 1997 — La notion de « pays tiers sûr » ou l'instrumentalisation des itinéraires par les États d'accueil, *Recherches & Asile*, n° 2.
- HCR, 1979 — *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié*, Genève.
- HCR, 1993 — *Les réfugiés dans le monde. L'enjeu de la protection*, Paris, La Découverte.
- HCR, 1995 — *Les réfugiés dans le monde. En quête de solution*, Paris, La Découverte.
- HCR, 1997 — *Les réfugiés dans le monde. Les personnes déplacées : l'urgence humanitaire*, Paris, La Découverte.
- François (J.), 1991 — « De l'exil à l'asile en Europe », in *Approches Polémologiques, Conflits et violence politique dans le monde dans les années quatre-vingt-dix*. Institut français de polémologie : 416-428.

- Julien-Laferrière (F.), 1996 —  
Les accords européens, la raison des États et la maîtrise des flux migratoire, *Hommes & Migrations* n° 1198-1199, mai-juin.
- Legoux (L.), 1995 —  
*La crise de l'asile politique en France*, CEPED, Paris.
- Marie (C.-V.), 1996 —  
L'Union européenne face aux déplacements de populations. Logiques d'État et droits des personnes, *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 12, n° 2.
- Noiriel (G.), 1991 —  
*La tyrannie du national*, Paris, Calmann-Lévy.
- Philibert (J.-P.), Sauvaigo (.), 1996 —  
*Immigration clandestine et séjour irrégulier d'étrangers en France*, tomes 1 et 2, Assemblée nationale, Paris.
- Porquet (J.-L.), 1997 —  
*Les clandestins*, Paris, Flammarion.
- Rufin (J.-C.), 1996 —  
« Le temps du monde rebelle », in Balencie (J.-M.), de La Grange (A.), *Monde rebelle*, Paris, Michalon.
- Zolberg (A.), 1992 —  
« Le "régime de Genève" dans la nouvelle donne internationale », in *Les réfugiés en France et en Europe*, OFPRA, Paris.