

1982
25 ans d'accueil des réfugiés
et de défense du droit d'asile
2007

2008

Forum réfugiés
vous présente
ses meilleurs vœux.

DÉFENSE DU DROIT D'ASILE



le Journal de forum réfugiés

N°41 TRIMESTRIEL / JANVIER 2008 / 3 €

Le terme de "réfugié" s'appliquera à toute personne (...) qui, (...) craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, 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 sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe de la protection de ce pays. Article 1A.2 de la Convention de Genève de 1951

Editorial par Olivier Brachet

Résumons-nous un peu...

L'année 2008 s'annonce, après une année 2007 marquée par les perturbations électorales et les premiers pas d'un Président et de son gouvernement qui ont capté toute notre attention alors que la situation internationale a été et reste préoccupante : tendances inquiétantes de l'économie mondiale, énergie hors de prix, guerres ou conflits sans fin malgré les apparences, terrorisme indompté et installé. L'Afrique est blessée, voire mutilée, le Maghreb divisé et choqué par les attentats, le bassin méditerranéen incertain, les ressorts des mouvements migratoires que nous observons sont complexes. Qu'en retenir de simple ?

Ce monde très incertain nous guette, et les réfugiés sont à nos portes ou risquent d'y revenir comme le suggèrent les conflits non terminés des Balkans.

A 76 heures de voiture, le Caucase plus incertain que jamais mais aussi 2,5 millions de réfugiés irakiens, en Syrie et en Jordanie principalement, qui attendent qu'on les aide, comme le réclame instamment le HCR (Haut commissariat aux réfugiés) depuis 8 mois. Pendant ce temps, la France qui a, jusque là, fait la sourde oreille aux appels répétés à la réinstallation lancés par le HCR mais aussi par les pays submergés, a commencé à préparer une «opération spéciale» en direction de certains réfugiés irakiens, les chrétiens seulement, provoquant le trouble et l'insécurité là-bas, des réactions choquées des autres réfugiés et même des autorités religieuses. Tout cela alors que des procédures éprouvées, sécurisées et internationalement recommandées existent, mais sont négligées. Alerté, notamment par Forum réfugiés, sur les faiblesses de son premier plan, le gouvernement français est en train de recadrer ce qui, pour nous, va malgré tout dans le bon sens : offrir une porte de sortie sûre et légale aux plus vulnérables.

La France va prendre la présidence de l'Union européenne et entend faire du dossier de l'immigration et du droit d'asile un axe important de cette période. Mais que ne le fait-elle alors avec les autres, pour soulager les Irakiens réfugiés, les pays d'accueil, la Suède qui fait plus que tous et le HCR qui réclame une plus grande mobilisation ? Comment peut-elle revendiquer plus d'Europe et se mettre hors jeu ? Européaniste à Paris, la France a été et reste très souverainiste à Bruxelles sur l'ensemble de ces dossiers, tout comme l'Allemagne d'ailleurs ; tout cela en raison, d'abord, de sa faible inclinaison à rouvrir les frontières selon des normes communes. Ne nous y trompons pas, pour entraîner l'Europe sur le chemin de politiques harmonisées, il faudra accepter de faire «règles communes» et pas seulement en matière répressive.

Dans le domaine de l'asile, la France peut apporter beaucoup. Ses standards en la matière sont parmi les meilleurs, même s'ils ne sont pas parfaits. Une fois n'est pas coutume, nous devons aussi constater et reconnaître de réelles améliorations : amélioration de la pratique préfectorale de la procédure et raccourcissement des délais, amélioration de l'accueil avec l'ouverture de 20 000 places, comme nous le réclamions depuis longtemps, amélioration du taux d'accès au statut qui, fin 2007, tourne autour de 30%, sans dérive majeure sur la protection subsidiaire. La convention de Genève reste au cœur du système français, ce n'est pas le cas des autres pays européens.

Nos camarades des ONG européennes s'étonnent que nous ne nous rendions pas compte de notre responsabilité d'entraînement dans ce domaine : 8 000 cartes en France, à peine quelques dizaines dans beaucoup de pays de l'Union. La France doit défendre ses standards, et entraîner les autres. Nous devons appuyer dans ce sens pendant sa présidence européenne, sans baisser la garde.

En fait la France, les Français, le gouvernement, les partis politiques et les associations aussi doivent se mettre à l'écoute du monde et sortir des «quais de Seine». La France est meilleure qu'on ne le pense mais tellement introvertie qu'elle oublie de penser avec les autres et finit par oublier de penser aux autres, tant elle se pense elle-même à l'excès.

En ces temps d'hyper commentaires et de super méthodes... de grâce un peu de manières ! ■



Syrie / Camps de réfugiés de Al Tanf, demeure de 120 réfugiés irakiens palestiniens de Bagdad. Ne pouvant entrer en Syrie ils sont coincés dans le désert morné, no man's land entre la Syrie et l'Irak.

Gros plan... par James Milner⁽¹⁾ chercheur à l'Université de Toronto sur les réfugiés "longue durée"

Depuis le début des années 1990, la communauté internationale s'est largement mobilisée pour les réfugiés en situation d'urgence dans des régions en crise comme les Balkans, l'Afrique des grands lacs ou plus récemment, le Darfour et le Tchad. Pourtant, plus des 3/4 des réfugiés dans le monde, sont des réfugiés "longue durée"⁽²⁾, ce qui signifie qu'ils sont en exil depuis plusieurs années, voire plusieurs décennies. Ces situations se concentrent dans les régions parmi les plus pauvres et les plus instables de la planète, et concernent dorénavant la majorité des réfugiés.

Les défis posés par les situations de réfugiés "longue durée" se sont accrus de manière significative au cours des 15 dernières années. Au début des années 1990, de nouveaux conflits ont émergé dans des régions telles que la Somalie, le Soudan, le Libéria, la Sierra Leone, le Rwanda, l'Irak, les Balkans, ou encore le Caucase, et sont à l'origine d'une augmentation sensible du nombre de réfugiés. Une décennie plus tard, beaucoup de ces conflits et de ces situations de migrations forcées ne sont pas résolus. Aujourd'hui plus de 6 millions de réfugiés sont piégés dans des situations d'exil prolongé. Ce nombre dépasse les 10 millions de personnes si l'on inclut les réfugiés palestiniens en exil depuis plusieurs décennies. L'ampleur du problème est donc considérable.

La durée de ces situations est ce qui inquiète le plus. Le HCR estime que "la durée moyenne de la plupart des situations d'exil, prolongées ou non, est passée de 9 ans en 1993 à 17 ans à la fin 2003"⁽³⁾. Le nombre moyen d'année d'exil augmente donc chaque jour et la situation semble de plus en plus difficile.

➤ Voir tableau en page 2

La plupart des réfugiés "longue durée" sont forcés de vivre dans des camps isolés, n'offrant pas les garanties de sécurité minimales, généralement situés dans des zones frontalières éloignées où ils sont victimes de nombreuses atteintes en matière de Droits de l'homme. Dans ces camps, le niveau de violence physique et sexuelle est très élevé, les femmes et les enfants réfugiés sont les principales cibles de ces violences. Le prolongement du séjour en camps de réfugiés entraîne des atteintes aux droits des réfugiés, la liberté de mouvements et le droit au

travail n'y étant notamment pas respectés. Face à de telles restrictions, les réfugiés deviennent dépendants de l'assistance pour obtenir les moyens de leur subsistance, voire parfois moins. Ces restrictions entraînent pauvreté, frustration et empêchent les personnes de se réaliser.

De même, ces situations de réfugiés entretiennent souvent les conflits et conduisent à l'instabilité, empêchant la mise en œuvre des processus de paix et rendant difficile la reconstruction et le développement économique. Au niveau local, les tensions entre les réfugiés et la population sont grandes, car les réfugiés sont perçus comme des personnes recevant un traitement particulier. Lorsqu'avec le temps l'assistance décroît dans les camps, la lutte pour les ressources entre réfugiés et population locale devient un motif croissant d'instabilité.

Dans le passé, les situations de réfugiés en Europe, en Indochine et en Amérique centrale, ont été résolues par des plans d'action globaux qui impliquaient des acteurs de l'humanitaire, comme le HCR, mais également des acteurs politiques, du développement et des questions sécuritaires. Aujourd'hui, cette approche intégrée serait nécessaire pour résoudre de manière effective les situations de réfugiés "longue durée", mais pour cela, il est important que ces situations soient inscrites à l'agenda politique.

Cependant, des signes d'espoir apparaissent. Le gouvernement du Canada a mis en place un groupe de travail "interdépartemental" pour réfléchir à ces situations, et occupe à l'ONU un rôle de leader dans la prise en compte de l'importance du problème. D'autres pays lui emboîtent le pas progressivement. Les pays d'accueil en Afrique et en Asie commencent également à manifester leur

souhait de modifier leur politique à l'égard des réfugiés. Le HCR a, à de nombreuses reprises, démontré sa volonté de voir ces situations se résoudre et travaille avec d'autres agences onusiennes afin de trouver des solutions aux situations de réfugiés "longue durée" les plus problématiques dans le monde.

Néanmoins, le succès d'une telle approche dépendra entièrement de la volonté de la communauté internationale de résoudre ce problème et le chemin est encore long. Les situations de réfugiés "longue durée" sont souvent des situations oubliées. Elles font rarement la une des journaux télévisés.

Suite page 2 ➔

Sommaire

1 Gros plan... sur les réfugiés "longue durée"

Histoire de ...
De Kigali à Lyon,
en passant par MayotteActualité
L'incidence des isolés dans le DNA⁽¹⁾

2 Bilan... du programme Accelair de Forum réfugiés

Regard sur ...
les "réfugiés climatiques"La vie de l'association
Recherche participative du HCR
Séminaire régional sur l'égalité des chances
Passer les frontières linguistiques avec les "dix mots de la langue française". Dans l'attente...

3 Vision d'Europe

Directive "Qualification" : des législations et des pratiques encore très disparates au sein de l'Union européenne

4 A lire, à consulter...

3 Nominations

4 Brèves

4 Soutien/Abonnement

Suppléments :

pour nos lecteurs anglophones,
traduction d'articles choisis grâce au soutien de la Commission européenne

Bon de commande

Regard sur... les "réfugiés climatiques"

"Il n'y a sans doute pas de chaos, mais simplement des ordres plus complexes qui nous échappent encore" Botho Strauss

Du Mexique à l'Asie du Sud-est en passant par l'Afrique Centrale, les épisodes climatiques violents se généralisent et avec eux des déplacements massifs de population. Les perspectives à long terme n'augurent pas d'une amélioration. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) s'alarme même d'une accélération du processus, et d'aucuns affirment déjà que les effets du changement climatique vont entraîner le déplacement forcé de centaines de millions d'individus⁽¹⁾. Le terme de "réfugiés climatiques" qui leur est souvent attribué, paraît cependant beaucoup trop approximatif tant l'identification des besoins de protection de ces populations s'avère délicate face à la structure de plus en plus complexe de ces flux.

On distingue généralement les personnes déplacées par les conflits, les violations massives des droits de l'Homme et les persécutions (réfugiés inclus), les populations affectées par les catastrophes naturelles (les réfugiés dits "climatiques") et enfin les déplacés dus à des programmes de développement entraînant la destruction de leur lieu de vie traditionnel⁽²⁾. Seuls les réfugiés stricto sensu appartiennent à une catégorie encadrée par la force du droit quand la protection des autres populations relève de la gageure. Nombre d'individus échappent ainsi à toute protection alors que cette distinction ne correspond pas toujours à des situations parfaitement distinctes dans la réalité. Avec le réchauffement climatique les grilles de lectures sont encore plus floues et ce cloisonnement s'avère plus aléatoire tant les causes de départs deviennent interdépendantes.

La montée des eaux, l'accentuation de la désertification, les sécheresses et les inondations vont en effet se traduire par une réduction drastique des denrées alimentaires et des ressources en eau potable sur fond de raréfaction des ressources énergétiques et aboutir à une compétition effrénée pour l'accès à celles-ci. Cette compétition constitue la trame centrale de scénarii qui mettent déjà en scène un schéma de conflits armés et de

déplacements massifs en série. Elle pourra ainsi engendrer des violences armées qui généreront des déplacements dans la zone géographique affectée par les changements climatiques. La pression environnementale pourra également être à l'origine de déplacements directs de population car des terres seront devenues inhabitables avec le risque que ces déplacements provoquent des luttes armées dans la zone d'accueil en y accentuant la compétition pour l'accès aux ressources. Enfin, on peut imaginer un schéma mixte avec à la fois une guerre en zone de départ et en zone d'accueil⁽³⁾. Ce scénario catastrophe de crises en cascade, où les déplacements forcés deviendraient à la fois facteur entraîné et entraînant est très sérieusement envisagé. Des experts ont ainsi identifié 102 pays qui seront politiquement affectés par les effets du réchauffement⁽⁴⁾ et les principales chancelleries, via leurs états-majors⁽⁵⁾, s'inquiètent de plus en plus du retour⁽⁶⁾ de cette "conflictualité climatique".

L'inégalité d'accès et de redistribution des ressources conjuguée à un contexte marqué par la crispation identitaire⁽⁷⁾, des Etats faibles, pauvres, autoritaires et souvent corrompus constituent en effet les ingrédients d'une alchimie particulièrement explosive. Lorsque l'inégalité d'accès aux ressources (réelle ou

fantasmée) correspond à des différences communautaires, ethniques ou religieuses, le potentiel de violence est accru car ces inégalités font obstacle à la cohésion entre individus vivant sur le même territoire. On voit donc se dessiner un profil de conflits qui seront le plus souvent internes et de type socio identitaire. Ce type de violence organisée se nourrit en effet toujours de la faiblesse de l'Etat, de la crise économique, de la misère, de l'appauvrissement, de la prolétarisation du groupe ou des sociétés dans lesquelles vivent les groupes. Face à la désintégration qui voue à l'exclusion tel ou tel groupe humain, nombre de personnes peuvent choisir d'adhérer massivement à des schémas identitaires agressifs "qui offrent une évasion, le plus souvent hallucinatoire, à l'insoluble malheur de l'être" pour reprendre l'expression de François Thual⁽⁸⁾. La présence de l'autre devient insupportable, c'est pourquoi ce type de conflit génère des déplacements massifs car ils visent à l'homogénéisation des territoires et impliquent des campagnes de nettoyage ethnique où le déplacement de populations devient un objectif tactique. Dans cette optique les effets du réchauffement ne laissent pas d'inquiéter puisque les inégalités provoqueront non seulement de nouveaux conflits armés mais auront aussi pour effet d'exacerber et d'aggraver les conflits identitaires existants ou préexistants⁽⁹⁾.

Les exemples de la Côte d'Ivoire et du Darfour sont assez symptomatiques de ces guerres de demain. Dans le premier cas, à la mort d'Houphouët Boigny une élite en mal de légitimité invente la notion d'Ivoirité en instrumentalisant les fractures identitaires entre "ivoiriens" et "immigrés" sur fond de lutte pour l'accès aux ressources agricoles. Dans le second cas, le



Des inondations dans le nord-est du Kenya à la mi-novembre ont causé des dégâts dans les trois camps de réfugiés du complexe de Dadaab. Plus de 100 000 réfugiés sur les 160 000 qui y sont accueillis ont été affectés par ces inondations.

conflit armé qui éclate selon un schéma identitaire révèle une compétition pour un meilleur partage des ressources et du pouvoir⁽¹⁰⁾ avec en toile de fond un phénomène de désertification qui a accentué la pression sur les moyens traditionnels de subsistance basés sur l'agriculture et l'élevage.

Si l'on ignore dans quelle mesure, on sait cependant que le déplacement forcé constituera un des éléments centraux du siècle qui s'annonce d'autant qu'à la prolifération des causes conflictuelles va se superposer l'augmentation de la population mondiale qui atteindra vraisemblablement son apogée en 2050 avec neuf milliards d'individus. L'enchevêtrement des causes et des conséquences qui risquent de se nourrir les unes des autres appelle, à une prise de conscience et une concertation au plus haut niveau. Le HCR, par la voix de son Haut Commissaire, semble avoir pris la mesure du phénomène et a déjà appelé à un examen des causes complexes des déplacements humains. Un nombre croissant de personnes demeurent cependant dans les limbes de la protection et doivent toujours se contenter de normes minimales d'humanité piochées ça et là au gré des différents instruments de protection des droits humains.

Il devient donc plus que jamais impératif de régénérer le système de protection internationale tout en préservant les acquis des outils

existants. La difficulté est à la mesure du défi. La Convention de Genève a été élaborée dans un contexte où les déplacements humains concernaient 66 millions de personnes et l'ONU naissante comptait une cinquantaine d'Etats membres. Le déplacement forcé au XXIème siècle risque de concerner plusieurs centaines de millions de personnes avec une organisation internationale qui compte désormais 192 Etats membres. L'enjeu est de taille et demande un examen lucide qui ne pourra se satisfaire ni des vieux réflexes idéologiques ni des formules incantatoires.

► Pour plus d'informations vous pouvez consulter www.international-alert.org

Loïc Morvan ■

1-Human tide: the real migration crisis, A Christian aid report, may 2007, 4th rapport d'évaluation du GIEC novembre 2007, www.ipcc.ch.
2-Human tide... op cit. P5.
3-Climate Change and Conflict: The migration Link, International peace academy, may 2007, P4.
4-International alert, A Climate of Conflict, November 2007
5-Stern review, October 2006, UK Treasury- commission, Us department of Defense, October 2003.
6-Plusieurs études historiques démontrent le lien entre changements climatiques, sécheresses, famines et guerre. <http://www.alertnet.org/thenews/newsdesk/HKG293025.htm>
7-En 2006, les trois quarts des conflits recensés sur l'ensemble du monde avaient des motifs identitaires (ethnique ou religieux), in Minority Rights Group International, State of the World Minorities, 2007, events of 2006.
8-François Thual, Les conflits identitaires, Ellipses, Paris, 1995, P 178.
9-Le rapport intermédiaire du GIEC de juin 2007 indique que, outre les zones de conflits déclarés, les contextes les plus volatiles sont ceux qui ont connu un conflit dans les 10 dernières années.
10-Marc Laverigne, conseiller du MAE pour le Soudan, in Le conflit des damnés de la terre, Le Nouvel Observateur, 5-11 août 2004.

La vie de l'association

Recherche participative du HCR

Le Haut commissariat aux réfugiés lance une recherche d'envergure en France et dans les pays du Benelux afin d'améliorer sa connaissance des populations qu'il assiste et les problèmes de protection qu'elles rencontrent en fonction des critères d'âge, de sexe et de diversité des réfugiés. La méthodologie de recherche retenue relève de "l'évaluation participative" et doit permettre une plus grande implication des réfugiés dans la définition des politiques qui

les concernent. Trois thèmes prioritaires de travail ont été retenus : la reconnaissance et la valorisation des diplômes, atouts, potentiels et acquis professionnels des réfugiés ; Les femmes demandeurs d'asile et réfugiées isolées ; L'assistance et le conseil juridique aux demandeurs d'asile. Forum réfugiés participe à ce projet en co-organisant avec le HCR, une série d'entretiens auprès des demandeurs d'asile et des réfugiés accueillis dans les centres. ■

Séminaire régional sur l'égalité des chances

Dans le prolongement de l'année européenne pour l'Égalité de Chances, Forum réfugiés organise, dans le cadre de son programme Accelair Nouveau Départ, le 29 janvier prochain, un séminaire régional intitulé "insertion des réfugiés : quelle égalité des chances ?". Ce séminaire, présidé par le Préfet de Région délégué à l'égalité des chances sera articulé autour de la projection d'un film réalisé en 2007 sur l'accueil et

l'insertion des réfugiés puis d'une table ronde réunissant des acteurs européens et régionaux de la lutte contre les discriminations, de l'insertion, de l'emploi et du logement. Il a pour objectif de sensibiliser les acteurs régionaux à la lutte contre les discriminations, de débattre de pistes d'actions concrètes, et permettra ainsi la préparation d'un plan d'actions en direction des acteurs de l'insertion des réfugiés. ■

Passer les frontières linguistiques avec les "dix mots de la langue française".

Depuis quatre ans, l'équipe d'animation du Centre d'accueil de Lyon 8ème et le collectif artistique lyonnais La Mercerie incitent les résidents du centre à participer à la semaine de la Francophonie au travers d'une action intitulée "Les dix mots de la langue française". Chaque année, la DRAC Rhône-Alpes fait circuler une dizaine de mots choisis dont les ateliers d'écriture, troupe de théâtre, artistes, travailleurs sociaux, s'emparent afin de créer une dynamique poétique et sensible qui prend corps lors d'une rencontre en mars au théâtre des Asphodèles où sont restitués les travaux produits au cours de l'année.

Considérant que la langue d'origine est la première richesse des personnes déplacées et en cours d'acculturation (c'est à dire "aller vers une autre culture" et non perdre la sienne), l'équipe de La Mercerie propose un dispositif audio-visuel participatif intitulé "Version(s) originale(s)". Les "dix mots" de

l'année sont présentés aux participants qui en choisissent un pour s'exprimer face à la caméra dans leur langue d'origine. La séquence est ensuite traduite, par l'acteur lorsqu'il est polyglotte, par une autre personne, ou encore par un groupe dans le cadre d'ateliers de langue française. La série de films courts construit, au fil du temps et des mots choisis, un abécédaire polyglotte pour lequel le français joue le rôle de langue d'accueil et de fil rouge. L'une des premières séquences tournée au centre a permis d'aborder - en lingala⁽¹⁾ - la "complexité" (l'un des mots proposés en 2004) de la situation de demandeur d'asile. Les séances de tournage sont animées par Magaly Terrand, animatrice à Forum-Réfugiés, et "mises en boîte" par Michel Jeannès, auteur et réalisateur du dispositif. ■

1- Langue bantoue parlée en République démocratique du Congo, en République du Congo, et dans une moindre mesure en République centrafricaine.

Dans l'attente...

Vous pourrez découvrir ou redécouvrir l'exposition de photographies Dans l'attente... du 21 janvier au 1er février 2008 dans les locaux de la bibliothèque du 7^{ème} arrondissement de Lyon. ■

Vision d'Europe

Directive "Qualification" : des législations et des pratiques encore très disparates au sein de l'Union européenne

Une étude récemment publiée par le HCR analyse de manière comparative les pratiques de certains Etats membres en ce qui concerne l'application de plusieurs dispositions de la directive "Qualification". Adopté le 29 avril 2004, ce texte devait faire l'objet d'une transposition en droit interne au plus tard le 10 octobre 2006. Si la plupart de ses dispositions ont été transposées par anticipation dans la législation française (loi du 10 décembre 2003 relative à l'asile), ce n'est pas le cas de certains autres Etats membres.

L'étude se base sur l'examen de 1 488 décisions rendues entre le 10 octobre 2006 et le 10 avril 2007 par les organes de détermination (en première et seconde instances) de cinq Etats membres et relatives à des demandeurs d'asile issus de certains pays d'origine ainsi que sur des entretiens avec les autorités nationales. Les principales conclusions sont les suivantes :

- La directive a conduit à une plus grande unité d'interprétation en ce qui concerne les acteurs non étatiques de persécutions ou de menaces graves parmi les cinq Etats membres étudiés. L'examen se concentre désormais sur l'existence d'une protection plutôt que sur l'auteur de la persécution ou de la menace grave. En France et en Allemagne, la directive a élargi le champ des critères de protection et a donc plutôt renforcé le système de protection ; en revanche, en Grèce, aucune augmentation des taux de reconnaissance n'est constatée.

- La disposition relative aux acteurs de protection est appliquée de manière divergente par les Etats membres. Par exemple, la France se limite aux organisations internationales et régionales tandis que la Suède est disposée à reconnaître des tribus et des clans comme acteurs de protection.

- La disposition relative à l'asile interne est également appliquée de manière divergente. Alors qu'un examen individuel est en principe requis, les autorités slovaques, par exemple, effectuent un examen générique de la sécurité dans le pays d'origine pour un groupe de

demandeurs d'asile donné, sans référence aux circonstances particulières de chaque cas. En revanche, le paragraphe qui prévoit que l'asile interne peut s'appliquer nonobstant l'existence d'obstacles techniques au retour vers le pays d'origine n'a pas été transposé en France, Suède et Slovaquie et aucun Etat membre étudié ne l'applique en pratique. D'une manière générale, l'étendue de l'application de ce concept pour refuser une protection internationale varie beaucoup d'un Etat membre à l'autre. Par exemple, en France, aucune décision n'applique ce concept à des demandeurs d'asile tchétchènes, tandis qu'en Allemagne et en Slovaquie, la plupart des régions de la Fédération de Russie sont considérées comme des possibilités d'asile interne pour ces demandeurs.

- Les dispositions relatives à la protection subsidiaire, accueillies favorablement au moment de leur adoption comme un moyen d'élargir le champ de la protection internationale, se sont révélées en pratique moins favorables, en particulier dans certains Etats membres comme la Grèce qui n'examine pas les demandeurs d'asile au regard des critères de cette protection. De plus, de nombreux critères de la protection subsidiaire n'ont pas encore été interprétés et certaines définitions (ex : conflit armé interne) font l'objet d'interprétations divergentes entre les Etats.

- Dans les situations de violence généralisée, si la primauté de la Convention de Genève par rapport à la protection subsidiaire semble généralement assurée en France et en Allemagne, la protection subsidiaire est la principale protection accordée par la Suède dans ce contexte. L'étude des décisions montre également que certains organes de détermination rejettent la demande de protection au titre de la Convention de Genève au motif qu'il n'y a pas de lien de causalité avec un motif conventionnel ou que la persécution est motivée par plusieurs mobiles, par exemple ethniques, religieux et criminels, tout en accordant la protection subsidiaire en utilisant des caractéristiques d'individualisation de la menace relatives à l'ap-

partenance ethnique, la religion les opinions politiques imputées, lesquelles constituent tous des motifs conventionnels.

- De même qu'il est trop tôt pour mesurer l'impact global de cette directive sur les taux de reconnaissance, il est trop tôt pour mesurer l'impact des clauses d'exclusion énoncées dans ce texte. Aucune des décisions analysées pour la France et la Suède ne faisait application des clauses d'exclusion. En revanche, le recours aux clauses d'exclusion semble croissant en Allemagne.

Comme le montre cette étude, les différences d'approche constatées parmi cinq Etats membres sont certainement encore plus grandes à l'échelle des 27. Des efforts supplémentaires doivent être faits pour atteindre l'objectif d'assurer une identification commune des personnes ayant besoin d'une protection internationale, le principal défi résidant, une fois de plus, dans le fossé qui existe entre le droit et la pratique.

Véronique Planès-Boissac ■

1-Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié et les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts.
2-"Asylum in the European Union - A Study of the implementation of the Qualification Directive" - UNHCR, Novembre 2007, 123 pages, disponible sur www.unhcr.org
3-Allemagne, France, Grèce, République slovaque, Suède.
4-Ces dispositions sont les suivantes :
-Acteurs non étatiques des persécutions ou des atteintes graves (article 6) ;
-Acteurs de la protection (article 7) ;
-Protection à l'intérieur du pays ("asile interne", article 8) ;
-Protection subsidiaire (articles 2, 15 et 18) ;
-Statut de réfugié et protection subsidiaire dans les situations de violence généralisée ;
-Clauses d'exclusion (articles 12 et 17).
5-Afghanistan, Colombie, Irak, Palestine, Fédération de Russie (Tchéchènes), Somalie, Sri Lanka, Soudan et Turquie.
6-Avec des nuances néanmoins, en particulier concernant la demande d'asile irakienne.
7-Par exemple, au premier trimestre 2007, 16,3 % des demandeurs d'asile irakiens ont obtenu le statut de réfugié et 1,1 % ont obtenu la protection subsidiaire en première instance en Allemagne, tandis que 73,2 % des demandeurs d'asile irakiens se sont vu accorder la protection subsidiaire et 1,7 % le statut de réfugié en première instance en Suède.

A lire, à consulter...

■ **GRAF, Droit d'asile et femmes**, Guide pratique - juin 2007
■ **Comede, Migrants et étrangers en situation précaire**, Prise en charge médico-psycho-sociale, Guide pratique destiné aux professionnels 2008.

■ **France Terre d'Asile, Le droit des réfugiés**, Guide pratique, Les cahiers du social, n°14 - novembre 2007
■ **Cimade, Centre et locaux de rétention administrative**, Rapport 2006 - octobre 2007

Nominations

Philippe Bas est nommé président du conseil d'administration de l'Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations.

Marc Challeat succède à Hervé Bouchaert au poste de secrétaire général pour les affaires régionales auprès du Préfet de Région Rhône-Alpes.



Actualités juridiques France compilées par Violaine Goddet

■ **Entrée en vigueur de la loi Hortefeux** (loi n°2007-1631 du 20/11/2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile). La loi a été publiée au JO du 21/11/2007 après une décision du Conseil constitutionnel émettant certaines réserves s'agissant de l'article 13 relatif aux tests AND et invalidant l'article 63 sur les statistiques ethniques. La loi prévoit s'agissant de l'asile : la possibilité d'un recours en annulation contre les refus d'admission sur le territoire des demandeurs d'asile en zone d'attente ; le passage de l'OFPRA sous tutelle de l'OPFRA du ministère de l'Immigration ; la fin des décisions implicites de rejet à l'OFPRA ; le changement de nom de la CRR en Cour nationale du droit d'asile ; l'application du dispositif de l'OQTF aux déboutés du droit d'asile ; ou encore la généralisation des programmes d'insertion des réfugiés statutaires.

■ **Position de la CEDH sur les reconduites vers le Sri-Lanka.** La CEDH a adressé un courrier en date du 23/10/2007 au gouvernement français pour appeler leur attention sur les risques de mauvais traitements auxquels sont exposés les Sri-Lankais d'origine tamoule en cas de retour forcé dans leur pays d'origine et leur demandant, au vu du nombre croissant de requêtes pour des mesures provisoires, de suspendre les reconduites des Tamouls. Une ordonnance du TA de Lille a suspendu l'exécution du refus d'admission au séjour d'un Sri-Lankais au motif que sa demande d'asile n'était pas dilatoire et que ses craintes, en tant que Tamoul suspecté d'être membre du LTTE, devaient, en l'état de la situation actuelle au Sri-Lanka, corroborées par le courrier de la CEDH, être examinées (TA Lille, ordonnance du 5/11/2007, n°0707023, M. B.).

■ **CEDH et procédure prioritaire.** Un Afghan, dont la demande d'asile avait été examinée par deux fois, avait été placé sous procédure prioritaire et allait être expulsé. La Cour a estimé qu'il n'y avait pas violation de la Convention européenne des droits de l'homme et notamment des ses articles 3 (interdiction de la torture et des mauvais traitements) et du protocole IV (interdiction des expulsions collectives) puisque, d'une part, les ins-

tances et juridictions se sont prononcés à plusieurs reprises sur sa situation et les risques invoqués et, d'autre part l'intérêt n'apporte pas d'élément réellement étayé s'agissant de sa situation personnelle, ni suffisant pour pouvoir être considéré comme appartenant à un groupe minoritaire particulièrement menacé (CEDH, 20/09/2007, Affaire Sultani c. France, Requête no 45223/05).

■ **Enregistrement et confidentialité de la demande d'asile.** Le Conseil d'Etat a statué sur un refus d'enregistrement par l'OFPRA de la demande d'asile d'un demandeur placé sous procédure prioritaire. Au moment de sa demande, la procédure prioritaire n'était pas encadrée (par l'actuel R. 723-1 CESEDA) et le Conseil d'Etat a estimé que le fait que les services préfectoraux aient connaissance des informations relatives à sa demande d'asile constituait une atteinte manifestement illégale au droit d'asile (CE, 28/09/2007, n°299732, M. Rashid A.).

■ **Echange de permis de conduire des réfugiés.** Le Conseil d'Etat a jugé que la procédure d'échange de permis de conduire d'un étranger et d'authentification du titre auprès des autorités du pays d'origine n'est pas applicable à un réfugié. La haute juridiction estime qu'il appartient au ministre compétent de rechercher, pour les réfugiés, les modalités particulières d'échange de permis de conduire adaptées à leur situation (CE, 14/09/2007, Ministre des Transports c/ M. D. M., n°291762).

■ **Parents d'enfant mineur apatride.** Le Conseil d'Etat a décidé, eu égard aux obligations de protection des apatrides, qu'une mesure d'éloignement ne pouvait être prise à l'encontre des parents d'un enfant mineur reconnu apatride par l'OFPRA et vivant avec eux. Après s'être vue refuser un titre de séjour, la requérante, de nationalité marocaine, a fait l'objet d'un APRF dont le tribunal avait refusé l'annulation. (CE, sect., 9/11/2007, Mme C. n°261305).

■ **Prise d'empreintes pour les demandes de visa.** Un décret vient de créer un traitement automatisé permettant de collecter les données biométriques de tous les

demandeurs de visa et de les conserver dans des bases anonymisées avec les données d'identité précédemment recueillies. (Décret n°2007-1560 publié au JO du 03/11/2007).

■ **Divisibilité et motivation de l'OQTF.** Dans un avis, le CE a reconnu la divisibilité d'une mesure d'OQTF permettant ainsi que les intéressés contestent séparément devant le juge la légalité de chacune des décisions, en soulevant le cas échéant des moyens distincts. En revanche, la motivation de cette mesure se confond avec celle du refus de titre de séjour dont elle découle nécessairement. A cet égard, la loi Hortefeux complète l'article L. 511-1-1° par la phrase : «l'OQTF n'a pas à faire l'objet d'une motivation». (CE, avis cont., 19/10/2007, M. H. et M. B. n°306821).

■ **CRR et Dublin.** La Commission s'est reconnue compétente pour se prononcer sur la décision de dessaisissement de l'OFPRA et le fond du dossier du demandeur d'asile dans le cadre d'une procédure Dublin (CRR, 19/07/2007, 539768 M. N.).

■ **Séjour et protection des victimes de la traite des êtres humains.** Un nouveau décret introduit de nouvelles dispositions sur la nature et les conditions de délivrance et de renouvellement du titre de séjour dont peuvent bénéficier les personnes victimes de la traite des êtres humains et du proxénétisme, susceptibles de porter plainte ou de témoigner (Décret n° 2007-1352 du 13/09/2007, JO du 15/09/2007)

■ **Contrôle général des lieux de privation de liberté.** La loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un tel Contrôleur est entrée en vigueur. La France se met ainsi en conformité avec le protocole facultatif de la Convention des Nations unies contre la torture, les traitements inhumains, cruels ou dégradants signé par la France en 2005. Officiellement, ce sont 5 788 lieux qui ont été recensés comme relevant de la compétence du futur contrôleur général, dont les zones d'attente et les centres de rétention. Le bémol : les autorités du lieu de privation de liberté pourront en effet refuser et reporter une visite pour des motifs «graves et impérieux» (JO n° 253 du 31/10/2007)

Informations monde compilées par Magalie Santamaria

● **Géorgie : un réveil brutal.** L'élection de Mikhail Saakashvili en 2004 au terme de la "révolution des roses" avait porté l'espoir de l'instauration d'une réelle démocratie en Géorgie. Les récents événements apportent un démenti cruel. L'Etat d'urgence a été décrété le 7 novembre dernier par le Président après avoir fait réprimer des manifestations de l'opposition qui réclamait sa démission et la tenue de législatives anticipées. Il a été levé le 16 novembre et le Président a annoncé une élection présidentielle anticipée pour le 5 janvier 2008. Au cours de cette période, de nombreux opposants ont été arrêtés. Par ailleurs, un récent rapport de la Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH) répertorie l'ensemble des violations des droits de l'homme commises par les autorités géorgiennes, et notamment la répression contre l'opposition, la pratique de la torture et des traitements inhumains et dégradants dans les commissariats et en prison, et le non respect des droits des minorités. Source : nouvelles de l'ONU, FIDH

● **Arménie/Azerbaïdjan : des tensions grandissantes à propos du Haut-Karabakh.** Un rapport du International crisis group alerte sur les risques réels de reprise du conflit du Haut-Karabakh par les deux belligérants, l'Arménie et l'Azerbaïdjan. Le conflit du Haut-Karabakh, du nom de cette province azerbaïdjanaise sécessionniste et peuplée à majorité d'Arméniens, a éclaté en 1988 et s'est conclu en 1994 sans qu'aucun traité de paix ne soit signé par les forces en présence, bien que l'Azerbaïdjan ait été considéré comme le grand perdant. Aujourd'hui, grâce à la manne pétrolière, le pays a retrouvé une certaine stature et s'est engagé dans la voie du réarmement, modifiant ainsi le rapport de force qui prévalait depuis la fin du conflit. De fait, on assiste à une radicalisation du discours dans les deux pays, ce qui fait craindre la reprise des hostilités. La médiation engagée dans le cadre du groupe de Minsk (composé de la France, de la Russie et des Etats-Unis) doit faire porter tout ses efforts sur la reprise des négociations entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan. Source : International crisis group.

● **Bosnie-Herzégovine : Ban Ki-Moon appelle les autorités à la modération.** Le Conseil de sécurité de l'ONU a reconduit pour 12 mois le mandat de la force multinationale de stabilisation (EUFOR) par la résolution 1785. Cette reconduction intervient dans un contexte de tension et de radicalisation, souligné par la communauté internationale à travers deux rapports, celui du Représentant spécial de l'UE pour la Bosnie-Herzégovine, et du Haut représentant pour la politique étrangère et la sécurité commune de l'UE. Ces rapports pointent notamment la non poursuite par les institutions bosniennes des réformes nécessaires à la consolidation de la paix. Face aux regaines de tensions, Ban Ki-moon a lancé un appel à la modération aux dirigeants du pays. Source : les nouvelles de l'ONU

● **Somalie : 1 million de déplacés internes.** Le HCR estime à 1 million le nombre de déplacés internes en Somalie, dont 600 000 personnes ayant fui Mogadiscio depuis février 2007, suite à la reprise des combats entre l'Union des tribunaux islamistes et les forces gouvernementales somaliennes soutenues par l'armée éthiopienne. Les députés du Parlement européen ont adopté une résolution le 15 novembre 2007 dans laquelle ils appellent à un cessez-le feu immédiat et à l'intervention de la communauté internationale en Somalie. Par ailleurs, les députés condamnent les graves violations des droits de l'homme commises par l'ensemble des parties au conflit. Source : HCR, irinnews, Parlement européen

● **Maroc : expulsions massives d'étrangers.** Dans la nuit du 9 au 10 novembre 2007, les autorités du Maroc ont ordonné des arrestations massives d'étrangers à Rabat (quartier G5), lesquels ont été par la suite conduits à Oujda, lâchés dans le désert sans assistance et contraints de traverser la frontière marocaine. Contrairement aux événements de décembre 2006, les demandeurs d'asile et réfugiés arrêtés ont pu montrer

leur certificat du HCR ou se signaler auprès de l'agence onusienne qui s'était rapidement mobilisée, et ont ainsi été relâchés et n'ont pas été expulsés. Source : le Monde

● **Irak : la sécurité s'améliore à Bagdad mais se dégrade au nord.** La situation sécuritaire à Bagdad amorce une amélioration contenue mais certaine. Dans ce contexte et à la demande du ministère des Déplacements et des Migrations de l'Irak, l'ONU s'apprête à organiser le retour volontaire des réfugiés irakiens depuis les pays voisins qui en accueillent près de 2,5 millions, aux premiers rangs desquels la Jordanie et la Syrie. Dans le même temps, la situation se dégrade dans le nord du pays, zone jusque là la plus sécurisée, et plus particulièrement dans le Kurdistan, où des combats ont éclaté entre l'armée turque et les rebelles du PKK retranchés en Irak. Source : irinnews

● **Femmes excisées dans le monde.** L'Institut national des études démographiques (INED) indique dans un rapport qu'entre 100 et 140 millions de femmes ont subi des mutilations génitales dans le monde. Ces mutilations sont essentiellement pratiquées en Afrique sub-saharienne et dans certains pays du Proche-Orient et d'Asie du Sud-est. Source : INED

● **Coût de la guerre en Afrique.** Trois organisations non gouvernementales (Oxfam, RAIAL, Saferworld) ont évalué le coût des guerres en Afrique à 284 milliards de dollars (200 milliards d'euros) entre 1990 et 2005. 23 conflits ont été recensés sur le continent durant cette période, lesquels ont réduit de 15% en moyenne l'activité économique des pays impliqués. Cette somme correspond globalement au montant de l'aide internationale versée aux pays africains au cours de ces 15 années. Source : Oxfam

● **L'indépendance repoussée au Kosovo :** La Troïka (Etats-Unis, UE, Russie) avait été chargée par l'ONU de mener d'ultimes négociations entre Serbes et Albanais du Kosovo, mais ces négociations ont échoué. Cependant, les Américains et les Européens ont obtenu des Albanais du Kosovo de ne pas déclarer leur indépendance le 10 décembre 2007 comme ils l'avaient envisagé auparavant, mais d'attendre encore quelques mois. Ce délai supplémentaire doit permettre aux Européens de mettre en place une mission civile au Kosovo pour remplacer la mission de l'ONU, et ainsi faciliter le processus d'indépendance. En effet, les Russes s'opposent toujours fermement aux aspirations indépendantistes au Kosovo, l'ONU sera dans l'impossibilité de reconnaître le nouvel Etat. Les Serbes ont d'ores et déjà prévenu qu'ils ne transigeront pas sur le statut de leur province, mais les élections présidentielles prévues en janvier et en février 2008, et la présidence slovène de l'Union européenne sont susceptibles de faire évoluer les positions. Dans ce contexte d'incertitude, l'OTAN a renforcé sa présence sur le terrain en prévision d'éventuelles violences. Sources : ICG

Informations Europe compilées par Eva Ottavy

■ **Forum réfugiés répond à la Commission européenne sur le futur de l'asile en Europe** La réponse de Forum réfugiés au Livre vert de la Commission européenne sur le futur système européen commun d'asile est disponible sur notre site : www.forum-refugiés.org

■ **Réponse française au Livre vert de la Commission sur le futur régime d'asile commun européen.** D'une part, la France pointe ses priorités dans ce document : l'harmonisation des procédures de traitement des demandes d'asile, l'objectif affiché étant la communautarisation. D'après la France, cette harmonisation permettrait de réduire les écarts entre les taux d'accords des Etats membres. En ce sens, la France souhaite la mise en place d'un bureau européen d'appui qui serait chargé de coordonner toutes les initiatives en matière de coopération pratique sur l'asile. A terme, il deviendrait l'Agence européenne de l'asile et serait chargé du traitement de toutes les demandes d'asile européennes. D'autre part, les autorités françaises se disent défavorables à l'instauration d'un statut unique pour les bénéficiaires d'une protection internationale. La France souhaite donc que deux statuts de protection

internationale soient maintenus : le statut de réfugié et celui de la protection subsidiaire. Source : http://ec.europa.eu

■ **L'Europe accueille à "bras ouverts" les étrangers hautement qualifiés.** Le 23 octobre 2007, la Commission européenne a présenté un projet concernant l'accueil des étrangers hautement qualifiés. L'UE souhaite combattre le vieillissement de sa population et le manque de main d'œuvre qui risque de se faire ressentir d'ici quelques années. Elle veut donc se rendre attractive en délivrant une "carte bleue". Cette carte permettrait la délivrance d'un permis de travail de deux ans renouvelable, le bénéficiaire pourrait également faire venir sa famille plus rapidement. Il aurait aussi les mêmes droits que les citoyens de l'UE, au niveau de la sécurité sociale ou des conditions de travail. La "carte bleue" ne s'appliquera pas aux réfugiés, aux demandeurs d'asile ou aux demandeurs d'une protection temporaire. Ce projet devra être adopté à l'unanimité par les 27 pays membres de l'UE. Source : http://ec.europa.eu

■ **Le HCR demande à la Grèce de fermer le centre de détention de l'île de Samos.** Le HCR, dans une déclaration du 2 octobre 2007,

s'indigne des conditions de détention du centre fermé de l'île grecque de Samos. La Haut Commissaire et le représentant du HCR en Grèce demandent la fermeture de ce centre au titre de la surpopulation (120 places pour 390 étrangers retenus). De plus, le représentant du HCR en Grèce souligne que les autorités du pays ne mettent pas en place d'information sur la procédure d'asile et le statut de réfugié ou bien encore le service d'interprétariat. D'après le HCR, il existe une réelle confusion en Grèce entre "immigration illégale", demandeur d'asile et réfugiés. Source : http://www.unhcr.org

■ **Le HCR appelle l'UE à laisser une porte ouverte aux demandeurs d'asile irakiens.** Le Haut Commissaire aux réfugiés a demandé aux Etats membres européens d'accepter les réfugiés venant d'Irak afin de soutenir un partage équilibré avec les pays voisins de l'Irak. Le Haut Commissaire souligne que plus de deux millions de personnes sont déplacées internes sur le sol irakien et qu'environ deux millions d'autres ont fui vers les pays voisins dont 1,4 million en Syrie. Sources : Agence Europe, "EU must open doors to Iraqi asylum seekers, says HCR", 18 octobre 2007.

Je commande le Rapport 2007 sur l'asile (244 pages) et je m'abonne pour 1 an au Journal de Forum réfugiés

Quantité x 20 € (Port compris) = €

Je commande le Rapport 2007 sur l'asile

Quantité x 15 € (Port compris) = €

Je soutiens les actions de Forum réfugiés et je fais un don de

15 € 40 € 80 € 150 € €

Je commande le T-shirt "Il faut protéger les réfugiés"

Femme Taille unique Qté x 13 € (Port compris) = €

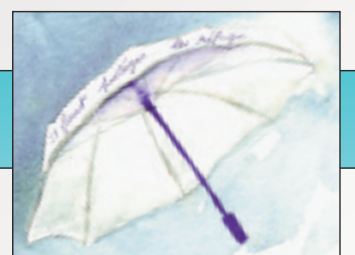
Homme M : Qté x 13 € L : Qté x 13 € XL : Qté x 13 € (Port compris) = €

Je commande le parapluie "Il faut protéger les réfugiés"

Quantité x 17 € (Port compris) = €

Je joins mon chèque bancaire ou postal à l'ordre de Forum réfugiés (adresse : BP 1054 - 69612 VILLEURBANNE Cedex) 60 % de mon don étant déductible de mes impôts à hauteur de 10 % de mes revenus imposables, je souhaite recevoir un reçu me donnant droit à une déduction fiscale. Conformément à la législation en vigueur, je dispose d'un droit d'accès et de rectification me concernant sur le fichier de Forum réfugiés. Conditions d'adhésion à demander auprès du secrétariat de l'association.

Nom
Prénom
Adresse
.....
Ville Code postal
E-mail Téléphone



rapport + abonnement

rapport

soutien

T-shirt

parapluie



Editeur : Association Forum réfugiés
BP 1054 - 69612 Villeurbanne
Tél 04 78 03 74 45 - Fax 04 78 03 28 74
E-mail : direction@forumrefugiés.org
Site internet : www.forumrefugiés.org

Directeur de publication : J. COSTIL
Rédacteur en chef : O. BRACHET
Rédactrice en chef adjointe : A. PASCAUD
Secrétaire de rédaction : A.L. DEVAUX

Comité de rédaction : M. BENZINEB - A. CHABANNE - V. GODDET
R. GOYET - A. HADZOPOULOS - N. JEUNE - A. JUNET - C. LEQUIEN
L. MORVAN - E. OTTAVY - C. ROYER - E. ROYER - M. SANTAMARIA

Traductions : ALTICA
Illustration (B'asile) : CAMILLELVIS
Conception Graphique : N. NAVARRE
8 cours d'Herbouville 69004 Lyon - 04 78 28 55 44
Imprimerie : FERREOL
6 rue du Périgord - 69330 Meyzieux - 04 37 44 34 44

Prix du N° : 3 €
Abonnement annuel : 12 €
N° CPPAP : 1007 H 78051
N° ISSN : 1286-1383

Dépôt légal : 1^{er} trimestre 2008
Tirage : 11 200 exemplaires

ASSOCIATION LOI 1901 FONDÉE EN 1982
SIÈGE ET SON CONSEIL D'ADMINISTRATION
DES REPRÉSENTANTS D'ASSOCIATIONS
AINSI QUE DES PERSONNES
PHYSIQUES