



EGUZKILORE

(Flor protectora contra las fuerzas negativas)

Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología
San Sebastián, N.º 7 Extraordinario. Diciembre 1994.

Coloquio Internacional

“Movimientos de Población, Integración Cultural y paz”

Presentación. A. Beristain. Universitas Fraternitatis	11	
Acto de Apertura		
• G. Picca. Objectifs du Centre International	31	
• F. Mayor Zaragoza. Mensaje del Director General de la Unesco	35	
• G. Suárez Pertierra. Mensaje del Ministro de Educación	37	
• J. R. Recalde. Minorías, pulsiones sociales y orden público	39	
• A. Giménez Pericás. Migraciones forzadas	45	
• Mª de la Luz Lima. La situación en Latinoamérica	49	
• E. Neuman. Inmigración en el propio país	73	
• E. Raúl Zaffaroni. Minorías y poder punitivo	83	
• J. M. de Araujo. Controle e reação social no Brasil	95	
• R. Cario. La réaction sociale en France	107	
• J. Castaignède. Le droit d'asile	119	
• E. Giménez-Salinas. Extranjeros en prisión	133	
• Tony Peters. La situación belga	147	
• A. Beristain. Reflexiones criminológicas	163	
• J. L. Manzanares. Movimientos de población	191	
• Mª J. Conde. Movimientos de población y DD. HH.	203	
• M. Fernández. Emigración transcultural de la paz	205	
• E. Ruiz Vadillo. Nuevas culturas respetuosas	215	
Conferencia Solemne. J. A. Ardanza. Integración cultural y paz ..		231
• A. Messuti. El refugiado sujeto de derecho	241	
• J. Sugrañes. Un mundo de refugiados: Africa	249	
Acto de Clausura		
• F. Buesa. Movimientos de población y conciencia social	261	
• J. L. de la Cuesta. Relación general	275	
Anexos		
• Declaración de San Sebastián	289	
• Naciones Unidas. Programa de Acción de Viena	291	
• Consejo de Europa. Declaration de Vienne	321	
• Informe Cires (marzo 1994)	333	

EGUZKILORE

Número Extraordinario 7.
 San Sebastián
 Diciembre 1994
 119-130

LE DROIT D'ASILE: Réflexions sur une évolution

Prof^a. Dr^a. D^a. Jocelyne CASTAIGNEDE

*Maître de Conférences, Faculté de Droit,
 d'Économie et de Gestion, Université de Pau
 et des Pays de l'Adour
 Francia*

Resumen: Se realiza un análisis de la evolución del derecho de asilo en Francia señalando que, aunque tradicionalmente se planteaba como un derecho sagrado, se ha ido limitando progresivamente. Asimismo se explica que este derecho de asilo actualmente se presenta como un derecho de Estado que todavía hay que precisar en el marco de la construcción europea.

Laburpena: Frantzia asilo eskubidearen bilakaera aztertzen da, eta ohituraz eskubide sakratu modukoa azaltzen bazen ere geldiro mugatuz joan dela adierazten da. Eskubide hau gaurregun europar eraikintza sailean oraindik zehaztu behar den Estatuko eskubide bat bezala aurkezten dela azaltzen da ere bai.

Résumé: On fait un analyse de l'évolution du droit d'asile en France en remarquant que bien que traditionnellement se présentait comme un Droit sacré, il a été progressivement limité. On explique aussi que ce droit d'asile se présente aujourd'hui comme un droit de l'Etat qu'il faut encore préciser dans le cadre de la construction européenne.

Summary: The evolution of the right of asylum in France is analysed pointing out that, although it was traditionally considered as a sacred right, it has been progressively limited. Likewise it is explained how this right of asylum is currently presented as a State right which must be defined within the European construction.

Palabras clave: Movimientos de población, Derecho de asilo, Refugiado, Construcción europea, Derechos humanos.

Hitzik garrantzizkoenak: Biztanlego mugimenduak, Asilo eskubide, Errefuxiatu, Europar eraikuntza, Giza eskubideak.

Mots clef: Mouvements de population, Droit d'asile, Réfugié, Construction européenne, Droits de l'homme.

Key words: Population movements, Right of asylum, Refugee, European construction, Human rights.

“Mouvements de population, intégration culturelle et paix”, tel est le thème qui nous réunit lors de ce colloque. Associer mouvements de population —aux causes la plupart du temps dramatiques— et intégration culturelle peut paraître paradoxal voire utopiste si l’on ajoute la paix à ces deux dimensions. De nombreux problèmes prennent un éclairage particulier lorsqu’ils sont considérés dans cette perspective. Qu’en est-il notamment du droit d’asile?

Le droit d’asile a été au cœur du débat politique français durant le second semestre de l’année 1993: à l’origine d’une violente polémique sur fond de construction européenne, après avoir occasionné une remise en cause du Conseil constitutionnel, il a entraîné une révision de la Constitution. Sujet sensible d’autant plus qu’en toile de fond du débat nous trouvons le problème de l’immigration¹ susceptible de réveiller un protectionnisme inquiétant et des propos exacerbés. Le risque est grand —et certains ne s’en sont pas privés— de faire l’amalgame entre le thème de l’immigration et celui du droit d’asile, les demandeurs d’asile “économique” ayant tendance à faire oublier les demandeurs d’asile politique. Mais n’est-ce pas précisément cette possibilité d’amalgame qui pose question? Et qui peut susciter des inquiétudes: le droit d’asile peut-il être préservé dans le contexte actuel? Une telle réflexion sera conduite en analysant l’évolution de ce Droit en France. Deux traits saillants se détachent de cette analyse: si le droit d’asile est traditionnellement un Droit sacré, il a été progressivement limité. Il se présente aujourd’hui comme un droit de l’Etat dont les contours ont été récemment précisés mais qui reste encore à parfaire dans le cadre de la construction européenne.

I. UN DROIT SACRÉ PROGRESSIVEMENT LIMITÉ

L’asile, c’est tout lieu où l’on est à l’abri d’un danger. Le droit d’asile c’est dès lors la possibilité pour une personne d’échapper à un danger qui la menace dans son propre pays en demandant à un autre pays de l’accueillir: c’est “l’ultime droit de ceux qui n’ont plus de droits”.

Ce droit est ancien: la Grèce antique le reconnaissait et les Juifs avaient décrété six villes comme lieu d’asile. A la fin du 15^{ème} siècle, appel fut fait à des criminels afin de repeupler Paris: Louis XI leur garantissait la sûreté. Et progressivement l’asile sera réservé aux politiques dans la mesure où l’Etat organisera lui-même la répression de la criminalité.

L’attachement de la France au droit d’asile se note au cours de l’histoire avec toutefois quelques nuances depuis un peu plus d’une décennie: l’étude, même tracée à grands traits, de cette évolution est nécessaire pour brosser le tableau de la situation telle qu’elle se présente aujourd’hui. En effet, à une période d’ouverture a succédé une phase plus restrictive.

1. Le débat sur le Droit d’asile s’est situé dans le cadre du vote de la “loi relative à la maîtrise de l’immigration”.

A. L'ouverture jusqu'à la fin des années 70

La France a été le premier pays d'Europe à reconnaître le droit d'asile dans la Constitution de 1793 dite Constitution de l'an I: dans le paragraphe relatif aux rapports de la République française avec les nations étrangères, l'article 120 proclame que le Peuple français "donne asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté. Il le refuse aux tyrans". Une politique d'accueil des réfugiés a été menée ensuite avec toutefois quelques périodes plus restrictives notamment lors de la crise de 1929 et à la fin de la 3ème République, c'est à dire pendant la 2ème guerre mondiale.

La réaction face à ce recul fut significative: le préambule de la Constitution de 1946 proclame le droit d'asile comme étant un "principe particulièrement nécessaire à notre temps". Le principe du droit d'asile est le deuxième nommé, après l'égalité des droits entre l'homme et la femme: "tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République". Le caractère de droit sacré apparaît nettement dans la formulation employée ("tout homme") et la mention relative aux tyrans disparaît: l'asile est réservé aux combattants de la liberté. On constate à la fois une affirmation du droit et une purification de la notion.

Au plan international, le droit d'asile sera reconnu en 1948 par la Déclaration universelle des droits de l'homme dans son article 14: "Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays". Certes cette déclaration est dépourvue de portée juridique, mais elle n'en reste pas moins hautement symbolique. Et quelques années plus tard, le droit d'asile sera renforcé par ricochet par le biais de la Convention de Genève du 28 Juillet 1951 ratifiée par la France le 17 Mars 1954. En effet, si la reconnaissance du droit d'asile protège le demandeur d'asile qui se présente à la frontière, la Convention de Genève protège le réfugié qui légalement ou illégalement se trouve déjà sur le territoire national. L'article 33 est à cet égard explicite: "Aucun des Etats contractants ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté seraient menacées en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques". Il faut rappeler que le protocole signé à New York le 31 janvier 1967 élargit le champ de la Convention, la France notamment ayant levé ses réserves temporelle et territoriale².

Bien que le droit d'asile n'ait pas été reconnu par la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, se développait en Europe la pratique de ne pas refouler les demandeurs d'asile. Cette pratique fut consacrée par des textes émanant des organes du Conseil de l'Europe, notamment la recommandation du Comité des Ministres du 25 Janvier 1984 qui a considéré que "le principe du non-refoulement est reconnu comme un principe général applicable à toute personne".

2. Les Etats avaient eu la possibilité de réduire doublement la portée de la Convention: dans l'espace en ne considérant que "les événements survenus en Europe" et dans le temps, les candidats au statut de réfugié ne pouvant se prévaloir que "d'événements survenus avant le 1er Janvier 1951".

Mais à cette date, la situation avait déjà changé en France. A la suite de la fermeture des frontières à l'immigration économique en 1974, l'augmentation des demandes d'asile fut très nette³, ce qui témoigne du lien possible entre difficultés économiques graves et souhaits d'immigration. C'est certainement là le début d'un renversement de position de la part de l'Etat français, conduit à adopter une politique différente en la matière.

B. Le filtrage depuis le début des années 80

Une manifestation de ce souhait de filtrer les entrées d'étrangers fut le rétablissement des visas obligatoires au cours des années 1982-83 dans de nombreux pays européens, notamment la RFA, la Grande-Bretagne, la Suède, le Danemark, la Belgique, la France. Ces mesures restrictives étaient généralement dictées par le nombre jugé important des réfugiés dits "économiques", mais également par le contexte de violence qui se développa dans ces années où une vague d'attentats terroristes frappa plusieurs pays d'Europe. Ce fut au demeurant l'origine directe du rétablissement des visas par la France.

Durant plusieurs années, le nombre de demandeurs d'asile continua cependant d'augmenter à un rythme soutenu en France, connaissant un doublement entre 1988 et 1989. En même temps se développait un discours dangereux, susceptible de générer la xénophobie: étaient évoqués des "flots de demandeurs", décrits souvent comme de "faux réfugiés abusant des procédures d'asile en les détournant"⁴. Le droit d'asile, pourtant placé au rang des règles constitutionnelles par le Conseil Constitutionnel dans ses décisions des 9 janvier 1980 et 17 juillet 1980, n'allait-il pas être menacé? Ou bien ne fallait-il pas recourir à des moyens accrus pour contenir les demandes et par là-même ne pas dénaturer l'institution?

C'est la voie de la dissuasion qui semble avoir été choisie par la France à la fin des années 80: l'augmentation du nombre des demandeurs a contraint l'Etat français à concilier —si tant est que cela soit possible— le respect du droit d'asile et la réduction des flux migratoires: si le nombre des demandeurs était de 19.863 en 1981, il atteint en 1989 celui du 61.422. La politique de la France en matière d'asile connut alors une évolution tout à fait notable dans un sens très restrictif. Cette position se traduit de manière concrète:

- en 1990 et 1991, les moyens accordés à l'OFPRA⁵ (office français pour la protection des réfugiés et des apatrides) furent accrus afin que les demandes soient plus rapidement traitées: les délais qui étaient de 3 à 4 ans furent réduits à 6 mois. Fut ainsi restreinte la durée de séjour sur le territoire français en attendant la réponse de l'OFPRA⁶.

3. Entre 1973 et 1976, la demande d'asile a plus que décuplé: 1.620 en 1973, 18.000 en 1976.

4. C. TEIGEN - COLLY: "Le droit d'asile, la fin des illusions". AJDA - 20 Février 1994.

5. L'OFPRA a été créé par une loi du 25 juillet 1952.

6. L'admission au séjour provisoire fut longtemps pratiquée avant que le Conseil d'Etat ne consacre ce droit par les arrêts Dakaury et Nkodia en 1991.

- depuis une circulaire du 26 septembre 1991, la demande d'asile n'ouvre plus le droit systématique au travail⁷: l'objectif escompté, la dissuasion, est patent.
- une loi du 26 Février 1992 prévoit des sanctions pour les entreprises de transport qui débarquent sur le territoire français un étranger non ressortissant d'un Etat membre de la Communauté Economique Européenne et démuné de document de voyage. Mais les entreprises de transport peuvent-elles vraiment faire le tri, à l'embarquement, entre les candidats immigrants et les personnes persécutées ayant fui tellement rapidement parfois qu'elles ne sont en possession d'aucun document?
- enfin, la loi du 6 juillet 1992 a limité l'admission à l'entrée sur le territoire en ce qui concerne les personnes qui formulent les demandes d'asile à la frontière, en permettant aux autorités de police de refouler les demandeurs d'asile "aux demandes manifestement infondées".

L'effet dissuasif de ces mesures ne se fit pas attendre: les demandeurs d'asile s'adressant à l'Etat français furent nettement moins nombreux au cours des deux dernières années: 28.091 en 1992 et 26.507 en 1993. La thèse soutenant que de nombreux demandeurs étaient de "faux demandeurs" peut sembler fondée. Ce constat suscite toutefois certaines remarques: une appréciation rapide conduirait à affirmer que nombre des anciens demandeurs étaient des candidats au "refuge économique" et les optimistes allégueront que la politique conduite permettra de réconcilier limitation des flux migratoires et droit d'asile. Si la première remarque se vérifie pour certains pays, notamment le Zaïre, le Mali, le Sénégal, la Turquie, en revanche certains pays avaient connu une diminution auparavant, en particulier le Viet-Nam et le Laos. D'autres causes que celles tenant à des mesures restrictives émanant de l'Etat français peuvent ainsi expliquer la baisse des demandes, l'une d'elles pouvant être l'amélioration des droits de l'homme, en Pologne par exemple⁸. La dernière réflexion que suscite cette baisse du nombre des demandeurs est d'un autre ordre: beaucoup d'entre eux étaient peut-être de faux demandeurs d'asile, mais il n'en reste pas moins qu'ils étaient de vrais démunés.

Si l'on ne peut nier que la politique dissuasive menée par la France a été suivie d'effet, ne masque-t-elle pas certaines réalités? Si l'on considère par exemple le cas de la Turquie, les demandes baissent nettement en France à partir de 1989-1990, mais elles augmentent à cette date en Allemagne. Le protectionnisme étatique ne peut satisfaire au moment où se met en place l'idée d'une Europe solidaire. Ne faut-il pas dès lors envisager le problème du droit d'asile dans le cadre européen et ce afin de préserver ce droit en ne le vidant pas de sa substance? La vigilance de tous s'impose.

7. Cette circulaire peut avoir des effets pervers indéniables et contraindre certains demandeurs d'asile à la "clochardisation" selon la commission consultative des Droits de l'homme (*Le Monde*, 22 Mars 1994).

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

II. UN DROIT DE L'ETAT RECEMMENT PRECISE

C'est au travers de l'exemple français que seront tracés les contours du droit d'asile tels qu'on peut les appréhender aujourd'hui, étant entendu que ce droit —à l'instar de tous les droits— ne prend vie que lorsque les différents acteurs concernés le mettent en oeuvre. Cette mobilisation du droit est en ce qui concerne le droit d'asile directement rattachée au contexte international. Au moment où l'Europe, avec plus ou moins de succès, tente de devenir une réalité politique, le problème de l'accueil des étrangers connaît un regain d'actualité. Actualité qui peut se traduire par les propos les plus vifs comme se fut récemment le cas en France.

Il s'agit ainsi de s'interroger sur les termes de ce débat car ils attestent la sensibilité du thème et par là même la nécessité de parfaire le droit en la matière. En effet, les contours de la notion peuvent être seulement esquissés et non pas définis au sens étymologique du terme. Comment se présente la mise en oeuvre du droit d'asile aujourd'hui et qu'en sera-t-il demain? Cette dernière question mérite d'être posée dans le cadre de ce colloque tant l'enjeu du débat invite à la réflexion.

A. Les conséquences de la construction européenne sur le droit d'asile

L'augmentation des demandeurs d'asile au cours des années 80 ne fut pas spécifique à la France et les pays européens manifestèrent rapidement leur préoccupation en ce domaine. Dès 1986 fut constitué un groupe ad hoc au sein de la Communauté européenne et une importante réunion eut lieu à Madrid en 1989. La création d'un espace unique européen implique la libre circulation des personnes au sein de cet espace et pose en conséquence le problème des contrôles au pourtour de cet espace. Dans une telle perspective, le droit d'asile doit être remodelé quant à ses conditions d'exercice: telle fut la position de l'Allemagne qui modifia sa loi fondamentale en mai 1993⁹.

La Convention de Genève établissait un statut des réfugiés qui s'imposait aux États, mais en ce qui concernait l'admission sur leur territoire au titre de l'asile elle préservait leur autonomie et leur souveraineté. La logique de la construction européenne incitait à aller plus loin et à modifier la conception classique du droit d'asile.

Les règles en matière d'asile dans l'espace européen furent initialement fixées par la Convention de SCHENGEN du 14 juin 1985 réunissant le Bénélux, l'Allemagne et la France, pays auxquels se joignirent ensuite l'Italie, l'Espagne et le Portugal. On est en présence d'une rencontre entre Droit international et Droit national et la phrase prononcée par BECCARIA voilà plus de deux siècles prend toute sa saveur: "L'Europe se fera par le Droit". L'"espace Schengen" repose sur une idée simple: si l'on veut abolir les frontières intérieures entre ces pays, il faut rendre chaque Etat responsable de la partie de frontière extérieure dont il a la charge

9. Voir le Monde 26 Août 1993.

afin d'éviter la duplication des demandes d'asile. Cet espace géographique parut trop restreint et ce avant d'être effectivement réalisé: la Convention de Dublin du 14 juin 1990¹⁰, à laquelle se joignit le Danemark le 13 juin 1991, étend à tous les Etats européens les règles en matière d'asile fixées par la Convention de Schengen. Ces accords permettent ainsi à un Etat signataire de ne pas examiner les demandes d'asile des réfugiés ayant transité par un autre Etat de la Communauté.

C'est dans la perspective de mise en oeuvre¹¹ de ces accords internationaux que le droit d'asile avait été revu par le législateur français dans la loi relative à la maîtrise de l'immigration, loi qui fut soumise à l'examen du Conseil constitutionnel¹² et censurée par ce dernier par une décision du 13 Août 1993 qui fit grand bruit. Plusieurs points furent jugés non conformes à la Constitution —et donc inapplicables— notamment les éléments relatifs aux droits du demandeur d'asile: ce dernier perdait sa spécificité et était avant tout un migrant. Par le fait que l'OFPPA ne pouvait traiter les demandes des individus ayant transité par un autre pays européen dès lors que la loi imposait aux préfetures de refuser l'admission au séjour, le Conseil constitutionnel a estimé qu'il y avait là violation des droits de la défense¹³. Dans cette décision, le Conseil érige donc le droit d'asile en droit fondamental¹⁴ en s'appuyant sur l'alinéa 4 de la Constitution de 1946 auquel il se réfère également depuis une décision du 16 juillet 1971. Le Conseil constitutionnel met l'accent sur le caractère personnel du droit d'asile et ce qui n'était qu'une faculté aux termes des accords européens —l'examen d'une demande d'asile déjà traitée par un autre pays— devenait une obligation pour l'Etat français.

Dans un climat politique des plus houleux, avis fut demandé au Conseil d'Etat¹⁵ qui se prononça le 23 septembre 1993 en faveur d'une révision constitutionnelle, révision effectuée par les deux assemblées réunies en Congrès¹⁶ à Versailles le 19 novembre 1993 et la loi du 25 novembre 1993 introduisit dans le

10. La France a ratifié la Convention de Dublin par une loi promulguée le 5 Février 1994.

11. L'imminence de la mise en oeuvre de ces accords avait été alléguée par le Gouvernement français: la Convention de Schengen devait prendre effet le 1er Décembre 1993 mais compte-tenu du caractère non opérationnel du SIS (Système d'information Schengen), cette date fut repoussée au 1er Février 1994 pour être ensuite renvoyée sine die...

12. Conformément à l'article 61 de la Constitution de 1958, le Conseil Constitutionnel se prononce sur la conformité des lois avant leur promulgation.

13. Les droits de la défense sont ici reconnus à un demandeur et non à quelqu'un se trouvant en situation de défenseur. De plus ces droits sont reconnus à tous les individus, qu'ils soient de nationalité française, de nationalité étrangère ou apatrides. Cette décision est juridiquement très intéressante et l'on peut se risquer à penser que l'article 6 de la CEDH relatif au procès équitable est inscrit en demi-teinte.

14. L'avancée du Conseil constitutionnel est également notable à cet égard: il confère à l'alinéa 4 du préambule de la Constitution de 1946 une portée directe alors que dans de précédentes décisions (notamment celle du 3 septembre 1986) il indiquait que le principe du droit d'asile posé par cet alinéa était "mis en oeuvre par les lois et les conventions internationales".

15. Voir notamment "Le droit d'asile et la Constitution" - Fr. Luchaire *R.D.P.* 1994 - 1.

16. L'article 89 de la Constitution de 1958 définit cette procédure.

titre VI de la Constitution relatif aux “traités et accords internationaux”¹⁷ un article nouveau, l’article 53-1 ainsi libellé:

“La République peut conclure avec les Etats européens qui sont liés par des engagements identiques aux siens en matière d’asile et de protection des droits de l’homme et des libertés fondamentales, des accords déterminant leurs compétences respectives pour l’examen des demandes d’asile qui leur sont présentées.

Toutefois, même si la demande n’entre pas dans leur compétence en vertu de ces accords, les autorités de la République ont toujours le droit de donner asile à tout étranger persécuté en raison de son action en faveur de la liberté ou qui sollicite la protection de la France pour un autre motif”¹⁸.

Il n’est pas question d’effectuer l’exégèse de l’article 53-1, mais il semble opportun de formuler quelques remarques en rappelant tout d’abord qu’il ne s’applique qu’aux Etats européens, ce qui a priori offre certaines garanties pour les demandeurs¹⁹. Néanmoins il apporte une innovation juridique: la France va transférer à l’un de ses partenaires son droit d’accorder sa protection. Un élément de la souveraineté —la possibilité d’accorder le droit d’asile— est transféré à un autre Etat sans que ce point soit toutefois intangible: par l’alinéa 2 de cet article, la France se réserve le droit d’effectuer un deuxième examen. Elle n’introduit pas là cependant un principe inédit dans la mesure où les accords de Schengen prévoyaient cette possibilité à l’article 29 alinéa 4. Cette “réserve de souveraineté” est également reconnue dans la Convention de Dublin.

On peut toutefois constater que la France renonce à sa conception traditionnelle du droit d’asile: en ce qui concerne les demandeurs ayant transité par un pays de la Communauté, elle renverse le droit qui n’appartient plus au persécuté mais à la République²⁰, comme en témoigne la formulation de l’alinéa 2 de l’article 53-1, différente de celle de l’alinéa 4 du préambule de la Constitution de 1946: le droit d’asile redevient une prérogative discrétionnaire de l’Etat et se trouve ainsi partiellement neutralisé dans l’hypothèse de son exercice dans le cadre d’accords européens.

B. Les enjeux du débat actuel sur le droit d’asile

Le droit d’asile n’est pas un droit subjectif de l’individu mais bien un droit souverain de l’Etat. Ce constat conduit toutefois à se poser la question de savoir si la

17. Alors que le Conseil d’Etat avait proposé que la modification soit introduite dans le titre XV relatif aux “Communautés européennes et à l’Union européenne”. Il semble qu’il y ait eu une volonté de préserver l’avenir.

18. Le champ est ouvert, pouvant aller des artistes ou des sportifs... aux ex-dictateurs.

19. Mr. J.P. PHILIBERT, rapporteur du projet de loi, précisa devant l’Assemblée nationale: “Il ne saurait y avoir transfert de compétence qu’au profit d’un pays assurant la protection des réfugiés dans les mêmes conditions que la France” (Débats parlementaires. J.O. du 27 Octobre 1993. p. 4955 et 4956).

20. Mr. A. LAMASSOURE, ministre délégué aux affaires européennes, a indiqué qu’il “s’agit d’un droit donné au Gouvernement et non aux demandeurs d’asile” (Débats parlementaires. J.O. du 27 Octobre 1993 p. 5013).

construction de l'Europe ne va pas modifier cette perspective: le droit d'asile sera-t-il réduit ou au contraire renforcé? Et peut-on effectivement "rendre le droit d'asile à sa vocation première"?²¹

L'objectif de la Convention de Dublin, fondée sur la confiance réciproque, est d'éviter les conflits de compétence entre Etats par la détermination de l'Etat responsable du traitement de la demande. On peut penser que l'application de cette Convention ira dans un sens bénéfique pour les demandeurs d'asile dans la mesure où elle évitera qu'ils ne soient "placés sur orbite". Ceci étant, des difficultés certaines peuvent se poser en matière de preuve: il ne sera pas toujours aisé de prouver l'entrée du demandeur dans un Etat autre que celui où il a demandé l'asile et on peut douter que le demandeur reconnaisse dans de nombreuses hypothèses — ceci étant au demeurant fort compréhensible — sa véritable situation.

Concrètement, la mise en oeuvre de la Convention de Dublin pose d'autres problèmes qui révèlent les failles de Schengen et qu'il n'est pas possible d'éluder: y-a-t-il vraiment uniformisation des mesures de contrôle aux frontières?²² Il est permis d'en douter. L'échange d'informations entre pays est l'une des idées forces de la Convention de Schengen, mais les centres de recueil d'informations ont du mal à être mis sur pied: n'est-ce pas le retard dans l'opérationnalité du SIS (Système d'information Schengen) qui a été allégué comme motif de renvoi sine die²³ de la mise en oeuvre de la Convention? Et d'autres interrogations se font jour: n'y a-t-il pas un risque que des informations confidentielles relatives aux individus ne soient dispersées? Le CIREA (Centre d'information de recherche et d'échanges en matière d'asile) présentera-t-il toutes les garanties souhaitables? Le projet Eurodac d'interconnexion des fichiers regroupant les informations individuelles concernant les demandeurs d'asile ainsi que leurs empreintes digitales permettra-t-il de détecter les demandes multiples sans pour autant porter atteinte aux garanties de la personne?

On constate que la réflexion générale menée dans le cadre européen a été davantage une réflexion de procédure, de forme, qu'une réflexion de fond. Et la réflexion de forme semble très imparfaite: on peut notamment regretter que ne soit pas institué un droit de regard du Parlement européen ou un contrôle par une cour internationale²⁴ relativement au problème du droit d'asile. Tenter de donner une certaine uniformité au droit d'asile est une finalité à viser si l'on ne veut pas que ce droit soit écorné²⁵.

21. Voir *Le Monde* du 21 Octobre 1993.

22. Un projet de Convention relative au contrôle des personnes lors du franchissement des frontières extérieures des Etats membres a été réalisé le 10 Décembre 1993 pour les Communautés européennes. Il a été présenté comme "constituant la réponse communautaire aux incertitudes pesant sur l'entrée en vigueur de la Convention de Schengen". Voir la revue *Europe* - Mars 1993, n° 102.

23. Voir *Le Monde* du 27 Janvier 1994.

24. Le projet de Convention du 10 décembre 1993 prévoit la compétence de la Cour de Justice des Communautés européennes.

25. La commission nationale consultative des droits de l'homme, dans un avis rendu public le 17 septembre 1993, a fait part de ses inquiétudes notamment quant à la possibilité d'envisager le droit d'asile "sous la seule perspective de la restriction des flux migratoires". Voir *Le Monde* des 19 et 20 septembre 1993.

On peut dès lors penser que le traité de Maastricht a été une occasion manquée dans la mesure où il aurait pu pallier les manques du traité de Rome et de l'Acte Unique quant au droit d'asile en l'incluant dans les compétences communautaires. Or le droit d'asile relève du fameux principe de subsidiarité et reste donc un droit souverain des Etats. Cependant il a été dit à Maastricht que le droit d'asile deviendrait à brève échéance une compétence communautaire; mais cette échéance a déjà été repoussée. Ceci est regrettable car seule une action commune est susceptible d'harmoniser les aspects de ce droit et les conditions de son exercice.

C'est démocratiquement que devraient être décidées des règles uniformes et des procédures respectueuses des droits des individus. La politique d'asile est une question d'intérêt commun pour laquelle il faut rechercher une harmonisation européenne et non pas seulement une coopération entre Etats. C'est vers un droit européen²⁶ des demandeurs d'asile qu'il s'agit de s'orienter.

La commission des libertés publiques du Parlement européen a travaillé dans ce sens et il faut espérer que les propositions de résolution du 5 novembre 1992²⁷ relatives à l'harmonisation, au sein de la Communauté européenne, de la législation et des politiques en matière d'asile pourront se concrétiser. Il ne faut pas oublier l'intérêt de l'existence d'un texte commun au plan procédural: le contrôle de la Cour de Justice des Communautés européennes pourrait ainsi s'exercer. Ceci pourrait remédier partiellement au fait qu'un autre projet, certainement plus ambitieux ait été, semble-t-il, abandonné.

En effet, la proposition d'un protocole additionnel relatif au droit d'asile²⁸ tendant à s'insérer dans la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales paraît oubliée, bien qu'ayant été adoptée à une très large majorité le 3 mai 1988 par les ONG dotées d'un statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe. Ceci est regrettable à divers titres. Tout d'abord, le projet était rédigé sous forme de principes définissant un statut du demandeur d'asile et consacrait le droit d'asile, distinguant les notions de demandeur d'asile et de réfugié. La perspective est donc différente de celle des accords de Dublin qui définissent le demandeur d'asile comme la personne qui demande à être admise au séjour en vue d'obtenir la qualité de réfugié: on peut craindre que les Etats n'anticipent sur l'obtention du statut de réfugié lorsqu'ils accordent l'asile, ôtant à cette dernière notion toute autonomie. Ensuite, la CEDH serait, à notre sens, un cadre pertinent dans la mesure où elle protège les droits de l'homme et les libertés fondamentales. Si l'on considère le droit d'asile comme un droit fondamental, à l'instar du Conseil constitutionnel français, il a sa place dans cette convention. Enfin, sa violation serait

26. G.H. BEAUTHIER: "Le droit d'asile confronté aux Conventions de Schengen, de Dublin et au traité de Maastricht" - in *France, terre d'asile - Lettre d'information*, n° 84 - Septembre 1992.

27. Les documents de session du parlement européen renferment le contenu de ces propositions - Voir les travaux de la commission des libertés publiques et des affaires intérieures.

28. Fr. JULIEN-LAFERRIERE. *France, terre d'asile - op. cit.*

sanctionnée compte-tenu des mécanismes du contrôle prévus par la Convention²⁹ et notamment la Cour EDH.

Peut-être est-ce parce que ce projet est —momentanément espérons-le— oublié qu'un autre a vu le jour, ce dernier participant de l'idée de prévention, chère aux pénalistes et aux criminologues. Le sommet des États membres du Conseil de l'Europe³⁰ qui s'est tenu à Vienne les 8 et 9 octobre 1993 a indiqué qu'allait être rédigé un protocole additionnel à la CEDH garantissant les droits individuels des personnes appartenant à des minorités nationales et l'on ne peut que souhaiter l'adoption rapide de ce protocole: le respect des individus passe par la reconnaissance des droits des minorités et la paix en Europe ne peut être préservée qu'à cette condition. En agissant sur les causes du problème, on peut escompter le réduire. Il faut en effet que diminue le nombre des individus persécutés car menant une "action en faveur de la liberté" et pour cela faire en sorte que diminue le nombre des pays ne respectant pas les droits des minorités.

Mais la prévention doit être plus ambitieuse et la récente déclaration de Vienne nous semble en ce sens pleine d'espoir: n'est-ce pas en effet contre le racisme, la xénophobie et l'intolérance qu'il faut lutter? Le plan d'action prévoit le lancement d'une campagne européenne auprès des jeunes afin de mobiliser l'opinion publique contre toute forme de racisme et il invite les États membres à renforcer les garanties contre toutes les formes de discrimination fondée sur la race, l'origine nationale ou ethnique. Il serait préjudiciable que de telles ambitions ne voient pas l'ombre d'une concrétisation.

* * *

En conclusion de cette réflexion, nous souhaiterions élargir le débat: en effet, le problème du droit d'asile ne peut-être envisagé essentiellement dans le cadre européen sous peine de développer l'idée d'une "Europe-forteresse", barricadée sur elle-même. Il doit être considéré à l'échelle planétaire³¹ et la responsabilité de la société internationale est alors grande: il s'agit de faire en sorte que des guerres atroces ne réduisent les gens à la famine, contraignant des milliers d'individus à quitter le pays où ils ont leurs racines; de faire en sorte que les dictatures de tous bords ne poussent des personnes à chercher refuge sous d'autres cieux. Euripide, le célèbre dramaturge grec, écrivait en 431 av.J.C. qu'il n'existait "pas de peine plus grande

29. Il faut toutefois noter que la CEDH protège les droits de "toute personne" et peut ainsi permettre la sanction de violations dont sont victimes des demandeurs d'asile, notamment au regard des articles 3 et 8. P. LEUPRECHT: "Le droit d'asile en Europe" in *Droit d'asile*. E. Story - Scientia - 1988.

30. *Revue universelle des droits de l'homme* - vol. 5 - n° 5 - 6 et n° 7 - 8. 1993.

31. Mme. Sadako OGATA, haut commissaire des Nations-Unies pour les réfugiés, a déclaré à Paris le 25 Janvier 1994 que la "tradition de l'asile paraît bien près de s'effondrer" et elle prône l'action préventive pour "empêcher le développement des conditions qui poussent les gens à fuir" (*Le Monde*. 27 Janvier 1994).

dans le monde que la perte de la terre natale". Ces mots n'ont rien perdu de leur force et doivent, plus que jamais, inciter à l'action.

En référence à l'intitulé de ce colloque, on peut dire que l'intégration de chacun dans son propre pays pourra permettre la paix et limitera les mouvements de population³² aux conséquences souvent si dramatiques. En effet, que l'asile soit politique ou économique, il n'en reste pas moins un drame humain et lutter contre cette souffrance sera certainement l'un des enjeux essentiels du 3ème millénaire.

32. Les mouvements de population dus aux causes économiques seront difficilement enrayés si la situation de nombreux pays du Tiers Monde ne s'améliore pas compte-tenu du rythme très élevé de l'augmentation de la population: en 2025, la population des pays industrialisés aura augmenté d'à peine plus de 10% contre près de 75% pour celle du Tiers Monde.