

# 7 L'asile dans le monde industrialisé

La Convention des Nations Unies de 1951 sur les réfugiés est élaborée essentiellement pour tenter de répondre aux déplacements en masse que connaît l'Europe à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Un demi-siècle plus tard, c'est en Europe, et dans le monde industrialisé, que l'institution de l'asile doit relever ses plus importants défis. Souhaitant protéger leurs frontières de toute immigration malvenue et doutant des motivations de nombreux demandeurs d'asile, les gouvernements des pays industrialisés adoptent une série de nouvelles mesures pour contrôler et restreindre l'entrée sur leur territoire. Ces mesures restreignent souvent l'accès des réfugiés fuyant les persécutions aux procédures d'asile et à la sécurité.

Ce chapitre examine l'évolution des politiques en matière de réfugiés en Europe, en Amérique du Nord, en Australie, en Nouvelle-Zélande et au Japon. La première section évalue les approches des différents pays européens en matière de protection des réfugiés, au cours des années 1980 et 1990 : leurs efforts pour combattre la migration illégale et quelles conséquences pour les réfugiés et les demandeurs d'asile, leurs tentatives d'harmonisation des politiques en matière d'asile au sein de l'Union européenne et leurs réponses aux déplacements massifs engendrés par la guerre dans les Balkans. Ce chapitre retrace aussi l'évolution des pays d'Europe centrale et d'Europe de l'Est, qui, depuis 1989, se sont transformés de pays produisant des réfugiés en pays d'accueil pour d'autres réfugiés.

Les seconde et troisième sections du chapitre montrent que les États-Unis, le Canada et l'Australie, tous traditionnellement des pays d'immigration, offrent de nouvelles chances à des millions de réfugiés, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, grâce aux programmes gouvernementaux de réinstallation. On y verra aussi comment, malgré l'hospitalité dont ces pays font preuve au travers de ces programmes, leurs intérêts politiques propres menacent régulièrement d'éroder leurs obligations envers les demandeurs d'asile. Par ailleurs, tant en Amérique du Nord qu'en Australie, les politiques des gouvernements sont de plus en plus influencées par le besoin de faire face à un nombre croissant de demandeurs d'asile arrivant spontanément.

Une combinaison de raisons politiques, économiques et autres incite beaucoup de personnes à quitter leurs pays d'origine. Le grand phénomène auquel tous les pays industrialisés sont désormais confrontés (dans leurs obligations envers les réfugiés) est donc celui des « flux mixtes » de réfugiés et autres migrants avec son corollaire, la « migration motivée par des objectifs mixtes<sup>1</sup> ». Ce mélange de motivations donne à croire que le droit d'asile fait l'objet d'un usage fréquent et abusif, idée souvent manipulée par certains politiciens et autres médias.

De surcroît, le trafic humain illicite constitue un élément qui rend particulièrement complexe le paysage migratoire. Les routes d'accès légal étant fermées, de nombreux réfugiés se tournent vers des « passeurs » pour parvenir en lieu sûr, au mépris des dangers et du coût financier d'une

telle opération. Les demandeurs d'asile qui font appel à des passeurs compromettent sérieusement leurs revendications aux yeux de beaucoup d'États ; ils sont considérés comme des criminels par l'opinion publique et de plus en plus souvent emprisonnés.

L'intérêt légitime des États à contrôler l'accès à leur territoire ne doit pas les détourner de leurs obligations légales et internationales de protection des personnes qui fuient les persécutions. Les pays industrialisés ont des responsabilités très particulières en la matière. Non seulement, depuis déjà un demi-siècle, ils ont été des acteurs clés dans l'élaboration des principaux accords internationaux sur le thème des réfugiés et des droits de l'homme, mais encore l'exemple qu'ils donnent risque d'influer, inévitablement, sur la manière dont les réfugiés seront traités ensuite par d'autres États.

## L'évolution de la politique d'asile en Europe

Dès la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'Europe est confrontée à un défi humanitaire de première ampleur. Elle doit reconstruire ses infrastructures et son économie dévastées, plus de 40 millions de personnes déplacées attendent d'être rapatriées ou réinstallées. En outre, en 1956, quelque 200 000 personnes fuient la répression soviétique après le soulèvement hongrois et, en 1968, un nombre moindre quitte la Tchécoslovaquie après l'échec du Printemps de Prague. La Convention des Nations Unies de 1951 sur les réfugiés institue le cadre juridique international pour la protection de ces derniers, et pourtant l'asile, en Europe – et en général dans le monde occidental – reflète une connotation idéologique qui manifeste un engagement politique de principe : accepter les réfugiés des pays communistes.

Au cours des années 1970, des réfugiés commencent à affluer en provenance d'autres continents. Après 1975, ils viennent d'Indochine. Ils arrivent d'Amérique latine (après les coups d'État militaires au Chili et en Uruguay en 1973, et en Argentine en 1976) – et trouvent asile aussi bien en Europe occidentale qu'en Europe de l'Est [voir encadré 5.4]. La majorité des réfugiés indochinois s'installe en Amérique du Nord, mais 230 000 gagnent aussi l'Europe occidentale.

Dans les années 1980, un nombre croissant de réfugiés du monde entier arrive en Europe. Contrairement aux réinstallations organisées de réfugiés indochinois à partir des pays de premier asile, il s'agit là de mouvements qui ne sont pas planifiés. Les arrivées spontanées de demandeurs d'asile augmentent régulièrement depuis le début des années 1970 et, vers le milieu des années 1980, commencent à poser de sérieux problèmes. La quantité de demandeurs d'asile en Europe occidentale augmente considérablement. Elle passe de 70 000, en 1983, à plus de 200 000, en 1989, phénomène lié au nombre de conflits internes et aux sérieuses violations des droits de l'homme qui ont lieu en Afrique, en Asie, en Amérique latine et au Moyen-Orient. Elle est aussi due à l'évolution des politiques en matière d'immigration pendant la récession économique qui suit le choc pétrolier des années 1970. De nombreux pays européens qui n'ont plus besoin de travailleurs migrants cessent d'encourager la migration économique, même si les regroupements familiaux se poursuivent. Par conséquent, un certain nombre de personnes désirant immigrer empruntent le « canal » de l'asile. L'amélioration des moyens de

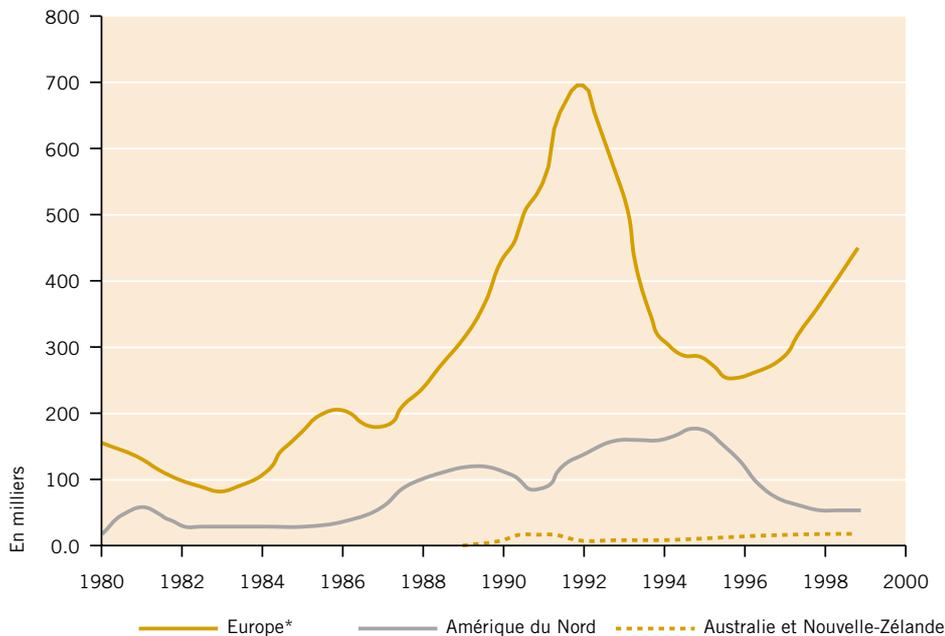
communication, de plus grandes facilités d'accès aux transports aériens et le nombre croissant de personnes aspirant à de meilleures conditions de vie expliquent cette tendance<sup>2</sup>.

Ces « nouveaux » demandeurs d'asile, non européens, s'inscrivent très rarement dans le contexte de la guerre froide. Les Tamouls du Sri Lanka sont parmi les premiers à arriver, indépendamment et en grand nombre, et posent des problèmes particuliers aux États européens aux cours des années 1980. Les motifs de départ des Tamouls varient, incluant la persécution et les conséquences aveugles d'une guerre civile<sup>3</sup>. Leur arrivée provoque des débats houleux sur les obligations et les devoirs des États envers des personnes ayant traversé la moitié du globe pour venir en Europe, alors qu'elles auraient pu se réfugier plus près de chez elles, dans le cas des Tamouls, en Inde, dans l'État du Tamil Nadu. Beaucoup de gouvernements européens pensent, souvent à tort, que la motivation principale de ces demandeurs d'asile est seulement économique et exigent des visas pour les ressortissants sri lankais. La proposition de les renvoyer dans leur pays (toujours déchiré par une violente guerre civile) soulève de très vives polémiques.

Comparée au nombre de réfugiés qui se trouvent dans les pays en voie de développement, la proportion qui parvient en Europe occidentale demeure encore modeste. Mais la détermination, au cas par cas, du statut de réfugié prévue dans les procédures européennes et le besoin de fournir une assistance sociale minimale à tous les

### Demandes d'asile déposées en Europe, en Amérique du Nord, en Australie et en Nouvelle-Zélande, entre 1980 et 2000

Figure 7.1



\* Pour le détail des pays pris en compte, voir l'annexe 10.  
Sources gouvernementales

demandeurs d'asile font que le coût administratif et financier explose. Une étude montre que ce coût total dans les 13 principaux pays industrialisés, qui était de 500 millions de dollars environ en 1983, frôle les 7 milliards en 1990, soit plus de 12 fois le budget annuel du HCR la même année<sup>4</sup>.

### **L'asile après la chute du mur de Berlin**

La chute du mur de Berlin, en novembre 1989, exerce une pression accrue sur le système de protection des réfugiés en Europe occidentale. Soudain, les ressortissants de l'ex-bloc soviétique se voient libres de quitter leur pays, et certains observateurs redoutent alors des afflux incontrôlables de personnes. L'exode chaotique des Albanais vers l'Italie au cours des années 1990, en particulier en 1991 et en 1997, et l'arrivée en masse de réfugiés de l'ex-Yougoslavie, à partir de 1992, font prendre conscience aux gouvernements d'Europe occidentale qu'ils ne sont pas à l'abri des effets de déplacements forcés qui se produisent aussi près de leurs frontières.

L'Europe occidentale enregistre près de 700 000 demandes d'asiles en 1992. L'Allemagne réunifiée, grâce à sa législation favorable en matière d'asile et à sa position géographique, en accueille de loin le plus grand nombre, soit plus de 60 %, dont à peu près la moitié sont des Roumains et des Bulgares. La plupart ne craignent pas avec raison d'être persécutés, mais désirent user de leur liberté de mouvement, fraîchement acquise. Toutefois, ils découvrent bien vite que le droit de quitter son pays n'entraîne pas automatiquement le droit d'entrer dans un autre...

Une nouvelle politique d'asile, protectionniste, se dessine en Europe occidentale. Les États ne sont plus prêts à accueillir de telles masses de réfugiés, et leurs capacités d'accueil sont rapidement dépassées ; par ailleurs, ils ne sont guère disposés à débloquer les fonds nécessaires. Dans le même temps, des dizaines de milliers de demandeurs d'asile arrivent de pays non européens, comme l'Afghanistan, l'Angola, le Ghana, la République islamique d'Iran, l'Iraq, le Nigeria, le Pakistan, la Somalie, le Sri Lanka, le Viet Nam et le Zaïre.

L'analyse individuelle de chaque cas, sur laquelle est fondée la politique en matière de réfugiés, paraît dépassée face à pareille situation. En 1992, le Haut Commissaire Sadako Ogata exprime son inquiétude en ce qui concerne l'avenir de la protection des réfugiés : « Les années 1990 sont incontestablement un carrefour capital pour l'Europe. L'Europe tournera-t-elle le dos à ceux qui sont forcés de s'expatrier ou améliorera-t-elle sa longue tradition de sauvegarde des droits des opprimés et des déracinés ? Élèvera-t-elle de nouveaux murs, sachant que, par le passé déjà, ils n'ont jamais arrêté ceux qui fuyaient la persécution des régimes totalitaires<sup>5</sup> ? »

C'est dans ce contexte que les gouvernements européens tentent de gérer l'afflux massif de demandeurs d'asile provoqué par les guerres dans les pays de l'ex-Yougoslavie, en instituant des régimes de protection temporaire. L'Allemagne, qui reçoit le plus grand nombre de réfugiés de la région, tente en vain de persuader les autres États européens d'adopter une politique de « partage de la charge » outre les régimes de protection temporaire. En 1993, elle modifie sa Constitution, retire la garantie inconditionnelle du droit d'asile, et encourage le développement de nouvelles politiques visant autant à limiter l'admission des demandeurs d'asile qu'à faciliter leur retour dans l'un des pays par lesquels

## Encadré 7.1 La politique de l'Union européenne en matière d'asile

Les efforts des États membres de l'Union européenne (UE) pour créer une « Union toujours plus étroite » comportent des mesures pour harmoniser leurs politiques en matière d'immigration et d'asile. Les documents présentés ci-après sont soit des conventions ayant force de loi, soit des accords intergouvernementaux, qui ne font pas force de loi, mais dont la plupart des États sont cosignataires.

### Le traité unique européen de 1986

Cet acte prévoit que les États membres de la Communauté européenne créeront un marché interne unique avant fin 1992. Bien que cela soit acquis pour les biens, les services et les capitaux, le libre mouvement des personnes se révèle, lui, autrement plus problématique.

### La convention de Dublin de 1990

Cette convention fixe des critères communs pour les États membres de l'UE permettant de définir l'État responsable de l'examen de la demande d'asile. Elle vise à mettre fin à la pratique suivant laquelle les demandeurs d'asile sont ballottés d'un pays à l'autre, leurs demandes étant évaluées soit plusieurs fois, soit jamais. Elle entre en vigueur pour les 15 États membres de l'UE le 1<sup>er</sup> septembre 1997, mais les États en question avaient commencé à l'appliquer bien avant.

### La convention de Schengen de 1990

Cette convention concerne le renforcement des contrôles aux frontières extérieures pour permettre le libre mouvement à l'intérieur des États signataires. Elle comporte des dispositions qui visent à intensifier la coopération policière et judiciaire et à introduire des politiques communes en matière de visas et de sanctions frappant les transporteurs. Elle est calquée sur l'accord de Schengen de 1985, signé par 6 États membres. La convention entre en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 1993 et commence à être mise en œuvre par les États en mars 1995. Tous les États membres de l'UE (sauf le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni) sont parties à la convention.

### Le traité de l'Union européenne de 1992

Ce traité – encore appelé traité de Maastricht – fonde l'Union européenne. Il incorpore les champs d'application déjà existants de la Communauté

européenne et renforce la coopération intergouvernementale autour de sujets comme « la justice et les affaires intérieures ». Il comporte des mesures pour harmoniser les politiques en matière d'asile et d'immigration et introduit le concept de citoyenneté européenne. Il entre en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1993.

### Les Résolutions de Londres de 1992

Les ministres de la Communauté européenne responsables de l'immigration approuvent trois résolutions à Londres en 1992. Elles définissent les demandes d'asile « manifestement infondées » et les pays tiers hôtes (ou sûrs) au travers desquels les demandeurs d'asile ont transité. Ils peuvent être renvoyés dans ces pays où il n'existe, en général, pas de risques sérieux de persécutions. Ces définitions sont destinées à accélérer les procédures d'évaluation des demandes d'asile. De telles résolutions n'ont pas force de loi, mais elles sont appliquées par les États membres de l'UE ainsi que par d'autres pays.

### Autres résolutions et recommandations du Conseil de l'Europe

Au cours des années 1990, le Conseil des ministres de l'UE adopte une série de résolutions, de recommandations et de positions conjointes, qui n'ont pas non plus force de loi. Parmi les instruments adoptés figurent deux recommandations sur les accords de réadmission, approuvés en 1994 et 1995. Elles déterminent un accord type de renvoi des demandeurs d'asile dont les demandes ont été rejetées ou qui sont jugées comme infondées. Entre 1993 et 1996, une série de mesures de « partage de la charge » définissent les principes de solidarité dans les situations d'afflux massifs. En juin 1995, le Conseil des ministres approuve une résolution au sujet des garanties minimales concernant les procédures d'asile, énonçant en particulier les droits et les obligations connexes. En mars 1996, une position conjointe est trouvée sur l'application harmonisée de la définition du terme réfugié. Beaucoup de ces mesures sont décriées par leurs détracteurs comme constituant « l'harmonisation sur la base du plus petit dénominateur commun ».

### Le traité d'Amsterdam de 1997

Ce traité représente l'engagement des États membres à développer une politique commune en matière d'immigration et d'asile dans les cinq ans à venir. Jusqu'à cette échéance, la prise de décision continuera à se faire au niveau intergouvernemental, ce qui permettra à certains États, tels que ceux qui ont adhéré à la convention de Schengen, d'opter pour une coopération plus étroite, même si d'autres ne le souhaitent pas. Après ces cinq ans, le développement d'une politique commune en matière d'asile s'intégrera dans les procédures de prise de décision habituelles du Conseil des ministres, pour lesquelles il n'est pas toujours nécessaire d'avoir l'unanimité. Le Parlement européen a acquis un rôle consultatif limité dans l'élaboration de ces politiques, alors que la Cour européenne de justice est habilitée à prononcer des jugements préliminaires et à tenir lieu d'ultime cour d'appel dans l'interprétation des dispositions visées dans le traité de l'UE. Le traité entre en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1999.

### Le Conseil européen de Tampere de 1999

En octobre 1999, les chefs d'État et de gouvernement se réunissent à Tampere, en Finlande, et réaffirment l'importance qu'ils attachent au « respect absolu du droit de pouvoir demander asile<sup>3</sup> ». Ils « acceptent de collaborer en vue de l'établissement d'un système d'asile européen commun, basé sur l'application complète et globale de la seule Convention de 1951 [de l'ONU sur les réfugiés], garantissant ainsi que personne ne sera renvoyé à une situation de persécution, c'est-à-dire réaffirmant le principe de non-refoulement ». Ce système d'asile européen commun devait inclure initialement « une détermination claire et opérante de l'État responsable de l'examen des demandes d'asile ; des normes communes compatibles avec des procédures d'asile équitables et efficaces ; des conditions minimales communes d'accueil des demandeurs d'asile et de rapprochement des règles en matière de reconnaissance et de contenu du statut de réfugié ». Par la suite, « des mesures sur les formes subsidiaires de protection offrant un statut approprié à toute personne nécessitant une telle protection » devaient être approuvées.

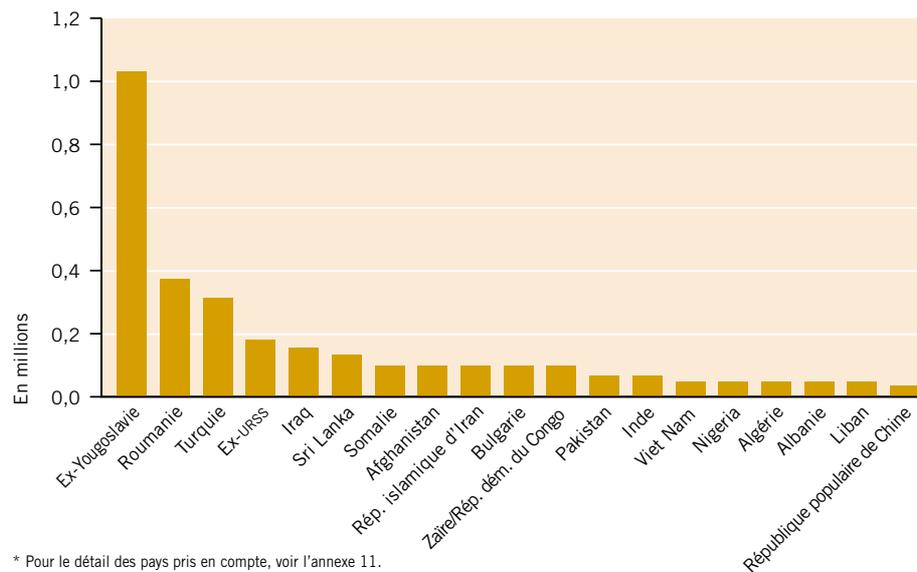
ils ont transité. D'autres gouvernements européens introduisent de nouvelles mesures restrictives, fondées sur trois résolutions approuvées, en décembre 1992, par les ministres de la Communauté européenne chargés de l'immigration [voir encadré 7.1].

Alors que les voies légales d'entrée commencent à se fermer, les demandeurs d'asile, ainsi que d'autres migrants, ont de plus en plus souvent recours à des « passeurs » et autres trafiquants pour gagner l'Europe occidentale. Beaucoup utilisent de faux papiers ou détruisent leurs propres papiers en cours de route. Cela renforce le scepticisme général en ce qui concerne les véritables motivations des demandeurs d'asile. Des associations de défenseurs tentent d'enrayer l'hostilité croissante et de mettre en avant une image plus positive des réfugiés, sollicitant le soutien du grand public pour leur protection. Durant cette période, ces associations ne veulent pas accepter l'idée de la nécessité du renvoi dans leur pays d'origine des demandeurs d'asile dont les dossiers ont été rejetés – un élément qui contribue à exacerber le débat sur l'asile. Certains partis politiques et certains médias n'hésitent pas à jouer sur les sentiments racistes, xénophobes et anti-migrants, pour engranger des votes ou augmenter leur audience. En octobre 1998, par exemple, un journal local du Royaume-Uni, le *Dover Express*, va jusqu'à qualifier les demandeurs d'asile de « détritrus humains<sup>6</sup> ».

### La « forteresse Europe »

Les nouvelles politiques restrictives introduites en Europe occidentale, visant à combattre l'immigration illégale et l'usage abusif du système du droit d'asile, modifient l'équilibre

**Principaux pays ou territoires d'origine des demandeurs d'asile en Europe occidentale, entre 1990 et 1999\*** **Figure 7.2**



entre la protection des réfugiés et le contrôle de l'immigration. Le terme « forteresse Europe » en vient à symboliser ce phénomène.

Quatre types de mesures sont prises pour contrôler les « flux mixtes » de migrants et de réfugiés irréguliers qui déferlent sur les pays européens. Ces mesures affectent indifféremment les deux groupes et ont pour effet de rendre encore plus ardue la tâche de ceux qui tentent d'atteindre un pays où ils peuvent bénéficier de protection. Le HCR tire la sonnette d'alarme début 1986 : « Des mesures restrictives, prises fragmentairement et adoptées de manière unilatérale, ne suffiront pas. Elles auront le plus souvent pour conséquence de transférer le fardeau plutôt que de l'alléger et de provoquer un enchaînement de situations conduisant à l'échec... À plus long terme, elles se traduiront certainement par un abaissement généralisé des normes internationales traditionnellement acceptées<sup>7</sup>. »

Premièrement, les pays tentent d'adopter une politique dite de « non-arrivée » visant à empêcher les étrangers ne disposant pas de papiers en règle, donc des demandeurs d'asile potentiels, de pénétrer sur le territoire européen. Les visas obligatoires et les amendes contre les compagnies de transport qui débarquent des passagers sans papiers se généralisent. Certains pays commencent à installer, à l'étranger, des officiers de liaison à l'immigration, pour « intercepter » les migrants dont les papiers ne sont pas en règle et ainsi les empêcher de partir.

Deuxièmement, les demandeurs d'asile qui parviennent à leurs frontières malgré ces mesures se heurtent à des politiques de « détournement » qui consistent à transmettre leurs demandes d'asile et de protection à d'autres pays. Cela est rendu possible, en partie, par l'émergence des pays d'Europe centrale, présentés comme havres, en théorie, pour les réfugiés. Après 1989, la plupart de ces pays adhèrent à la Convention des Nations Unies de 1951 sur les réfugiés. Au cours des années 1990, le HCR, le Conseil de l'Europe, d'autres agences et des gouvernements d'Europe occidentale font un effort considérable pour développer leur capacité d'accueil vis-à-vis des demandeurs d'asile et des réfugiés.

Cette stratégie conduit les États d'Europe occidentale à préparer des listes de « pays tiers sûrs » à l'est de l'Union européenne, qui constituent ainsi une espèce de « zone tampon<sup>8</sup> ». Ils signent des accords de réadmission des personnes entrées illégalement avec, entre autres, les gouvernements d'Europe centrale et de l'Est et commencent à refouler les demandeurs d'asile vers ces pays « sûrs » par lesquels ils ont pu transiter. Ces accords sont souvent exempts de garanties précises pour les demandeurs d'asile et engendrent des risques de « déportations en chaîne », les réfugiés pouvant se voir ballottés d'un pays à un autre, sans la moindre assurance que leur demande de protection soit finalement examinée. Le HCR qualifie cette pratique de « clairement contraire aux principes de base de la protection » et n'y voit aucune garantie efficace contre le refoulement<sup>9</sup>. Comme on pouvait s'y attendre, les pays d'Europe centrale et de l'Est, suivant l'exemple de leurs voisins occidentaux, introduisent à leur tour des systèmes de contrôle analogues pour freiner les arrivées.

Troisième type de mesure, les gouvernements privilégient une application restreinte de la Convention des Nations Unies de 1951 sur les réfugiés, et en particulier de sa définition du terme « réfugié », visant à exclure certaines catégories de demandeurs. Dans certains pays, on ne reconnaît pas le statut de réfugié à des victimes de persécutions commises par des « agents non étatiques », et ces victimes ne jouissent souvent ni du même niveau de protection ni des mêmes droits que les réfugiés [voir encadré 7.2]. Ces mesures et d'autres

encore ont pour effet de diminuer la proportion des demandeurs d'asile reconnus dans le cadre de la Convention. Beaucoup de ceux qui se voient refuser le statut de réfugié sont autorisés à demeurer dans le pays où ils ont déposé leur demande d'asile, mais avec des statuts moins avantageux que le statut officiel de réfugié garanti par la Convention de 1951, comme le « statut B », le « statut humanitaire » et le « droit exceptionnel de séjour<sup>10</sup> ». Il en résulte une reconnaissance réduite au minimum de leurs besoins de protection, en particulier en matière de regroupement familial et de délivrance de documents de voyage. De plus, la multiplicité des statuts ajoute à la confusion au sein de l'opinion publique sur qui est un « vrai » réfugié.

Enfin, des mesures « dissuasives » sont introduites, comme la mise en détention, de plus en plus fréquente, des demandeurs d'asile, le refus de toute aide sociale et la limitation de leur accès à l'emploi<sup>11</sup> comme aux bénéficiaires du regroupement familial.

### **Vers une politique commune de l'Union européenne**

Les efforts des pays d'Europe occidentale pour réadapter leur politique d'asile et leur politique d'immigration coïncident avec leurs efforts communs d'intégration économique et politique en vue du marché unique européen. Celui-ci implique la levée des obstacles internes au commerce et à la libre circulation des personnes à l'intérieur de la Communauté européenne, devenue l'Union européenne en 1993 avec l'entrée en vigueur du traité de Maastricht. La volonté de lever les obstacles au commerce et aux autres échanges au sein de l'Union européenne se double de la nécessité de contrôler les mouvements des ressortissants de pays n'appartenant pas à l'Union. En effet, les gouvernements craignent qu'une plus grande liberté de mouvement à l'intérieur de l'Union n'aggrave les problèmes d'immigration et d'asile. Commence alors une procédure complexe et longue par laquelle les 12 (puis les 15) États membres tentent d'« harmoniser » leurs politiques de contrôle aux frontières, d'immigration et de droit d'asile [voir encadré 7.1]<sup>12</sup>.

Une grande partie des initiatives en matière d'immigration et d'asile dans les années 1990 repose sur la coordination et le durcissement des politiques d'admission des étrangers dans les États membres. L'accord de Schengen de 1990 prévoit de renforcer la coopération policière et judiciaire, de développer une politique commune en matière de visas et d'alourdir les sanctions prises contre les compagnies de transport. La convention de Dublin de 1990 énonce pour les parties contractantes les critères de détermination de l'État membre compétent pour recevoir la demande d'asile. Cette convention vise à empêcher le demandeur d'asile de « faire son marché » à la recherche du « meilleur » pays avant d'y déposer sa demande, et tend ainsi à mettre un terme au phénomène des « réfugiés en orbite », ces demandeurs d'asile que nul pays n'est disposé à accepter.

Les conventions de Schengen et de Dublin s'appliquent à tous les pays qui les ont ratifiées, mais d'autres mesures d'harmonisation sont prises parallèlement, dans le cadre de tractations intergouvernementales assez peu transparentes. Un des sujets majeurs abordés par les gouvernements de l'Union européenne tourne autour de l'interprétation de la définition du « réfugié » dans la Convention de 1951. Compte tenu notamment de restrictions apportées par l'Allemagne et de la volonté pour la France de limiter ses

## Encadré 7.2 Les agents non étatiques de persécution

Imaginez que vous habitiez un village où des troupes gouvernementales et des groupes de rebelles ne cessent de vous harceler, de vous réclamer des denrées alimentaires, de battre votre famille et de menacer de vous tuer ou de vous couper les mains. Vous décidez de fuir cette situation intolérable et demandez l'asile dans un autre pays. Vous décrivez vos souffrances à un agent de l'immigration et vous expliquez que les menaces et les sévices les plus sérieux sont le fait de rebelles. Imaginez qu'alors l'agent de l'immigration vous dise d'un air grave que « vous n'êtes pas un vrai réfugié parce que vous n'êtes pas persécuté par les forces du gouvernement mais par un groupe armé qui n'est pas un instrument de l'État ». Naturellement, il vous est bien égal de savoir si vous êtes torturé plutôt par l'un que par l'autre. Mais certains pays n'en sont pas là. Ils ne reconnaissent pas comme réfugiées des personnes qui sont persécutées par des « agents non étatiques ».

La Convention des Nations Unies de 1951 sur les réfugiés prévoit la protection contre la persécution. Mais elle n'y est pas définie, et rien n'y est dit sur ses auteurs. Cela a entraîné un important débat sur l'étendue de la protection offerte par la Convention. Lorsqu'on parle de persécution, on pense souvent à certains services officiels sinistres, au recours à la torture par des policiers, ou à des soldats qui oppriment les civils. À l'époque de la Shoah, tout l'appareil d'un État visait à la persécution d'un peuple précis. Lorsque les auteurs de la Convention définissent le terme réfugié, il ne fait aucun doute qu'ils songent essentiellement à la persécution par des services de l'État.

Un des principaux objectifs de la Convention des Nations Unies de 1951 sur les réfugiés est d'empêcher que des gens ne soient renvoyés dans des pays où ils risquent d'être victimes de violations graves des droits de l'homme ou de persécutions. Elle n'affirme à aucun moment qu'un État seul puisse en être responsable. Ainsi, tout groupe qui détient un pouvoir substantiel dans un pays peut persécuter. Le HCR a, par conséquent, toujours considéré que la

Convention s'applique à toute personne qui craint avec raison d'être persécutée, quelle que puisse être l'identité des persécuteurs. La position du HCR est partagée par la grande majorité des États ayant adhéré à la Convention. Mais, dans certains pays, les demandes de statut de réfugié sont repoussées si la crainte de persécution émane d'acteurs non étatiques, même si le gouvernement des pays en question ne peut ni ne veut protéger ses ressortissants. La France, l'Allemagne, l'Italie et la Suisse, quoique minoritaires, ont adopté ce point de vue.

D'autres traités internationaux de droits de l'homme, comme la Convention de 1984 contre la torture et autres traitements, cruels, inhumains ou dégradants, et la Convention européenne de 1950 pour la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ne font aucune distinction entre des acteurs responsables de torture ou autres traitements inhumains ou dégradants d'État ou non. Une personne doit être protégée, quel que soit l'auteur de ces agissements.

Le pouvoir de s'imposer par des moyens policiers ou militaires n'est désormais plus exclusivement réservé aux États. Un pays comme la Somalie ne dispose pas d'un gouvernement capable de contrôler, avec toute l'autorité nécessaire, son territoire et son peuple ; en effet, elle n'a aucun gouvernement reconnu sur le plan international. Au lieu de cela, des chefferies s'appuyant sur des bandes armées et des chefs de guerre contrôlent différents territoires. Les talibans, qui détiennent pratiquement tout le pouvoir politique et militaire en Afghanistan, ne sont pas reconnus, par certains pays, comme constituant un agent étatique légitime. Dans des pays comme l'Angola, la Colombie et le Sri Lanka, des groupes armés indépendants des gouvernements exercent leur pouvoir sur des régions entières.

La persécution n'est ni un domaine réservé de l'État, ni l'apanage de groupes armés non gouvernementaux. Elle peut tout aussi bien être

perpétrée par des sectes, des clans ou une famille. Certaines coutumes traditionnelles peuvent être assimilées à de la persécution. Si un gouvernement ne peut ou ne veut interdire de telles coutumes, des gens peuvent être forcés de fuir leur propre pays pour sauver leur vie, leur liberté ou même leur intégrité physique. En 1985, le Comité exécutif du HCR reconnaît que la situation vulnérable des femmes les expose souvent à la violence physique, à l'abus sexuel et à la discrimination. Il considère que les femmes soumises à des traitements durs ou inhumains, parce qu'elles ont transgressé les mœurs de la société dans laquelle elles vivaient, peuvent être protégées selon les termes de la Convention des Nations Unies de 1951 sur les réfugiés.

Un exemple de persécution motivée par l'appartenance sexuelle se rapporte à deux femmes pakistanaises qui ont obtenu le statut de réfugiées au Royaume-Uni parce qu'elles étaient maltraitées, jusqu'à la persécution, par leur propre mari. La Chambre des lords, la plus haute instance juridique du Royaume-Uni, a considéré qu'elles étaient des réfugiées aux termes de la Convention puisque le gouvernement pakistanais n'était pas disposé à les protéger, parce qu'elles étaient des femmes<sup>a</sup>.

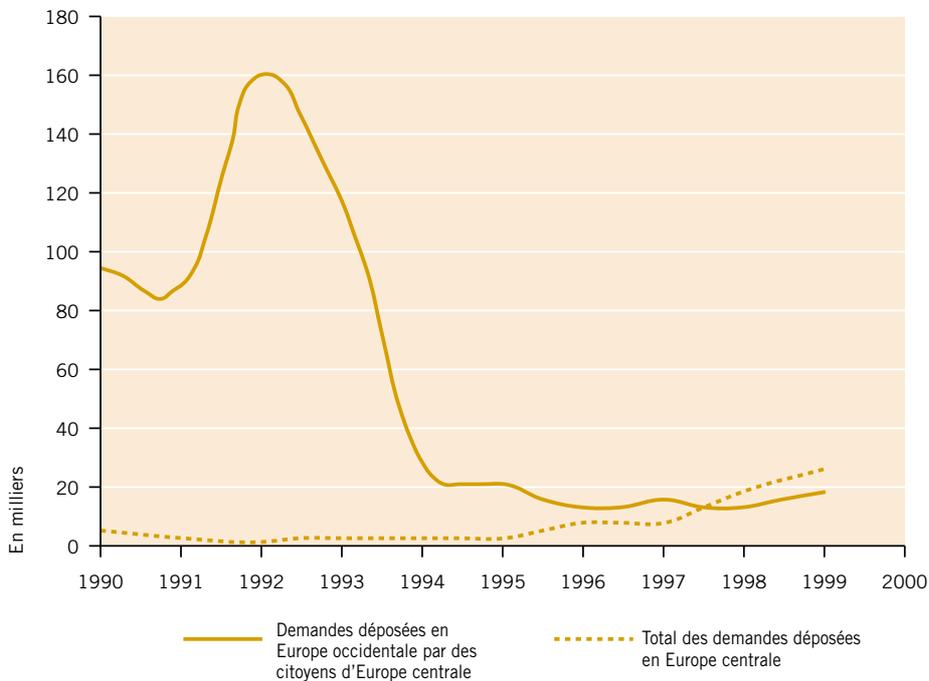
Les sociétés qui pratiquent la discrimination contre les femmes ou les homosexuels peuvent fermer les yeux sur la persécution motivée par le sexe de la victime ou par son orientation sexuelle... Quelques sociétés permettent, voire encouragent, la mutilation génitale des femmes. Pour certaines femmes ou filles, cette coutume peut s'assimiler à de la persécution. Si elles refusent de se soumettre à la coutume, elles « transgressent les mœurs sociales ». L'État les défendra-t-il alors ? En l'absence de cette protection, leur seul moyen d'éviter des sévices terribles est de fuir leur pays et de devenir des réfugiées.

obligations envers les Algériens fuyant leur pays, la position conjointe de l'Union européenne de mars 1996 sur l'application harmonisée de la définition du « réfugié » témoigne d'une approche réductrice suivant laquelle toute persécution est « généralement » le fait d'un État<sup>13</sup>. Il en résulte une disparité de traitement entre les États membres en ce qui concerne les personnes fuyant les persécutions perpétrées contre elles par des acteurs non étatiques. On constate ainsi qu'il y a, entre ces pays, une différence considérable dans l'application de la « soi-disant » politique d'asile harmonisée<sup>14</sup>.

Au sein de l'Union européenne, certains pays reçoivent un nombre nettement plus grand de demandes d'asile. Ayant reçu quelque 350 000 Bosniaques au début des années 1990, l'Allemagne met en avant la notion du partage de la charge. En 1995, l'Union européenne adopte, à ce propos, une résolution, n'ayant pas force de loi, concernant spécifiquement l'admission et la résidence temporaire des personnes déplacées<sup>15</sup>. L'afflux massif de réfugiés de Bosnie-Herzégovine en Europe, au milieu des années 1990, et du Kosovo à la fin des années 1990, place au premier plan cette question du partage de la charge, et ce, durant toute la décennie. Elle continue d'être un sujet délicat jusqu'à maintenant. Néanmoins, le pourcentage des demandes d'asile en Allemagne par rapport à celles de l'Europe occidentale dans sa totalité passe de 63 %, dans les années 1990, à 23 %, en 1999.

**Demandes d'asile en Europe centrale, entre 1990 et 1999\***

**Figure 7.3**



\* Par Europe occidentale, nous entendons l'Union européenne, la Norvège et la Suisse. Par Europe centrale, nous entendons la Bulgarie, la République tchèque, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie et la Slovaquie.  
Sources gouvernementales

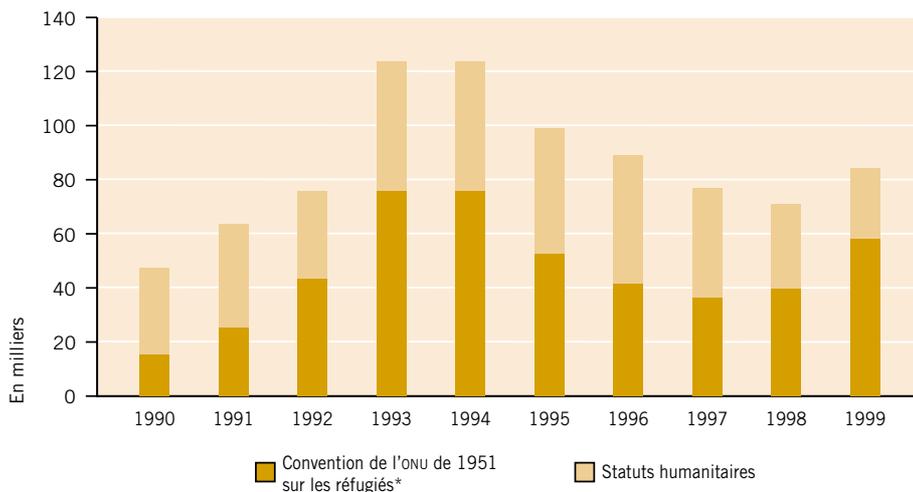
L'Europe poursuit son harmonisation des politiques d'asile ; le HCR s'en félicite lorsqu'elle a pour objectif de rendre les conditions d'asile plus équitables, efficaces et systématiques non seulement pour les pays eux-mêmes, mais aussi pour les réfugiés et les demandeurs d'asile. Mais, trop souvent, c'est bien le plus petit dénominateur commun qui est retenu, ce qui se traduit par une détérioration, plutôt qu'une amélioration, de la protection des réfugiés...

### La protection temporaire des réfugiés de l'ex-Yougoslavie

Jusqu'à la fin des années 1990, on estime, dans l'ensemble, que les individus admis en tant que réfugiés en Europe pourront indéfiniment rester dans le pays qui leur a offert l'asile. Mais, au cours de la guerre dans l'ex-Yougoslavie, une nouvelle approche de la notion d'asile apparaît suivant laquelle les États membres offrent une protection temporaire aux personnes fuyant le conflit. Elles devront rentrer chez elles, une fois la guerre terminée. Le HCR accepte la protection temporaire en tant que réaction d'urgence face à une crise accablante, caractérisée par l'existence de besoins évidents et par l'impossibilité de déterminer rapidement ces besoins selon des critères individuels. Le HCR considère que l'objectif de la protection temporaire est d'assurer un accès immédiat à la sécurité et au respect des droits de l'homme fondamentaux dans des pays directement concernés par un afflux massif de réfugiés, notamment en évitant toute mesure de refoulement. La protection temporaire peut aussi permettre de renforcer les perspectives d'une réponse régionale cohérente, au-delà des territoires immédiatement affectés<sup>16</sup>.

En 1992, le HCR lance un appel aux États pour qu'ils offrent une protection temporaire

**Nombre annuel de demandeurs d'asile qui ont obtenu l'asile en Europe, entre 1990 et 1999\*** **Figure 7.4**



\* Les chiffres de 1999 ne tiennent pas compte de l'Autriche et de la France. Pour plus de détails et d'informations, voir l'annexe 10. Sources gouvernementales

## Encadré 7.3 Évolution en matière de financement

Les dépenses globales des gouvernements en faveur de l'aide humanitaire augmentent régulièrement en volume depuis cinquante ans. Elles ont fait un bond au début des années 1990, atteignant un pic de 5,7 milliards de dollars en 1994. En termes de proportion du produit intérieur brut (PIB), l'aide humanitaire diminue pourtant entre 1990 et 1998, passant de 0,03 %, à 0,02 %, soit 20 cents pour 1 000 dollars\*.

La différence entre l'aide publique au développement (APD) affectée par les gouvernements à l'aide humanitaire et l'aide au développement à long terme s'accroît considérablement, au début des années 1990. À son apogée en 1994, celle-ci représente 10 % de l'APD totale. Cette proportion baisse néanmoins à la fin de la décennie, passant à environ 6 % de l'APD en 1998\*.

Bien que le volume total du financement des opérations humanitaires par les gouvernements augmente, la proportion qui revient aux organisations internationales telles que le HCR, par opposition à

l'aide directe versée aux pays bénéficiaires ou à l'aide reçue par le biais d'organisations non-gouvernementales du propre pays du donateur, décroît. Les gouvernements accordent de plus en plus la priorité à des financements bilatéraux plutôt qu'à l'aide multilatérale.

### Les dépenses et les sources de financement du HCR

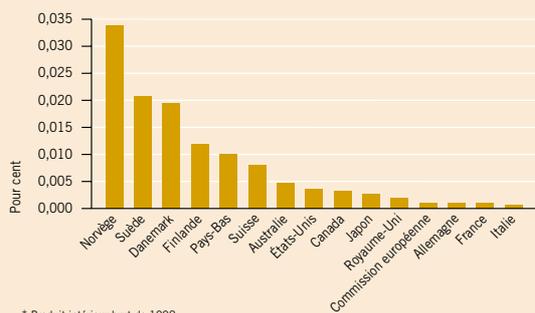
Le budget du HCR a augmenté considérablement au fil de ses cinquante ans d'existence, au fur et à mesure de l'élargissement du champ de ses opérations. Il s'élève à seulement 300 000 dollars en 1951, pour atteindre les 100 millions au milieu des années 1970. Deux hausses particulièrement significatives peuvent être observées à la fin des années 1970 et au début des années 1990.

La première grande augmentation a lieu entre 1978 et 1980, alors que les dépenses sont multipliées par plus de trois, passant de 145 millions de dollars à 510 millions. Cette époque coïncide avec les grandes opérations d'urgence concernant les

réfugiés d'Indochine. La seconde, de même ampleur, a lieu entre 1990 et 1993, avec des dépenses qui ont plus que doublées, passant de 564 millions de dollars à 1,3 milliard. Cette augmentation est largement due aux grandes opérations de rapatriement du début de la décennie et aux importantes opérations de secours au nord de l'Iraq et dans l'ex-Yougoslavie. Ensuite les dépenses baissent à nouveau jusqu'à 887 millions de dollars en 1998, avant de repasser la barre du milliard de dollars en 1999, en raison de la crise au Kosovo. Aucun de ces chiffres ne tient compte des contributions en nature, telles que tentes et médicaments, et en services (aide au transport ou autre). Si cela était le cas, ces chiffres seraient considérablement supérieurs.

Les dépenses engagées par le HCR dans les différentes régions du monde sont le témoignage de l'évolution de ses centres d'intérêt géographiques et de son champ opérationnel. Au début des années 1960, plus de la moitié des dépenses du HCR est consacrée à des

Contributions au HCR des principaux donateurs, en pourcentage de leur PIB\*, en 1999



\* Produit intérieur brut de 1998.  
Sources : Banque mondiale, *World Development Report 1999/2000*, p. 252-253 ; HCR.

Figure 7.5

Les 15 principales sources de contributions au HCR, entre 1980 et 1999

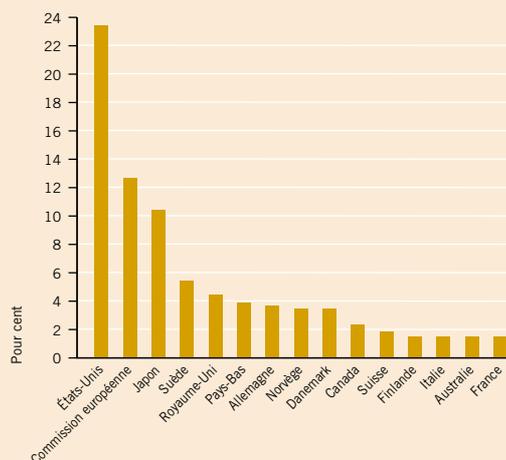


Figure 7.6

programmes pour les réfugiés européens de la Seconde Guerre mondiale. Moins de deux décennies après, les sommes dépensées en Europe représentent seulement 7 % du budget total. En 1999, le HCR opère dans plus de 100 pays. Dans les années 1990, il débourse en moyenne 40 à 50 dollars par « personne relevant de sa compétence » – qu'il s'agisse de réfugiés, de demandeurs d'asile, de rapatriés, de personnes déplacées à l'intérieur... – bien qu'il existe des différences importantes dans la dépense par tête en fonction des régions.

La principale source de financement du HCR a toujours été celle des contributions volontaires, émanant avant tout des gouvernements. À partir de 1990, en moyenne, moins de 3 % de son budget annuel provient du budget ordinaire de l'ONU. L'essentiel du financement des gouvernements vient d'un petit nombre de pays industrialisés. En 1999, par exemple, l'Amérique du Nord, le Japon et les pays d'Europe occidentale représentent 97 % du

total des contributions des gouvernements au HCR.

De plus en plus, les pays donateurs tendent à réserver leurs fonds à certains pays, programmes ou projets en fonction de leurs priorités nationales. En 1999, 20 % seulement des contributions n'étaient pas affectées, ce qui a réduit les possibilités du HCR dans l'utilisation des fonds là où ils étaient le plus nécessaires. En 1999, le HCR reçoit un peu plus de 90 % de l'enveloppe demandée pour les programmes en ex-Yougoslavie, et seulement environ 60 % de celle qui est demandée pour quelques programmes en Afrique. En vérité, la communauté internationale dépense plus de 120 dollars par personne relevant de la compétence du HCR dans l'ex-Yougoslavie, en 1999, soit plus de trois fois ce qui est dépensé par personne en Afrique de l'Ouest (environ 35 dollars). Même si l'on tient compte des coûts qui varient en fonction de la disparité géographique, cet écart entre les aides n'en demeure pas moins énorme.

Comme les autres organisations humanitaires, le HCR tente d'élargir sa liste de donateurs. Il encourage par exemple le secteur privé à lui envoyer des fonds pour des programmes humanitaires et à participer aux travaux de reconstruction après les conflits. En 1999, il a reçu environ 30 millions de dollars de contributions individuelles, de fondations, d'entreprises et d'organisations non-gouvernementales surtout en réponse aux événements du Kosovo et du Timor-Oriental. Dans certains cas, des sociétés proposent leurs services gratuitement pour les opérations d'urgence ; lors de la crise du Kosovo, Microsoft a offert au HCR du matériel informatique et des logiciels permettant l'enregistrement des réfugiés. En démarchant auprès des entreprises commerciales et du secteur privé en général, le HCR fait valoir que la réponse aux besoins fondamentaux des réfugiés et des personnes déplacées est une responsabilité collective.

Dépenses engagées par le HCR, entre 1950 et 2000\*

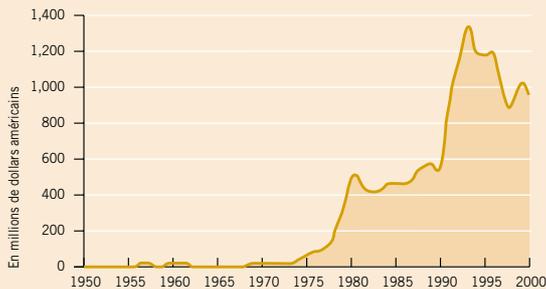


Figure 7.7

Dépenses engagées par le HCR, par régions, entre 1990 et 2000\*

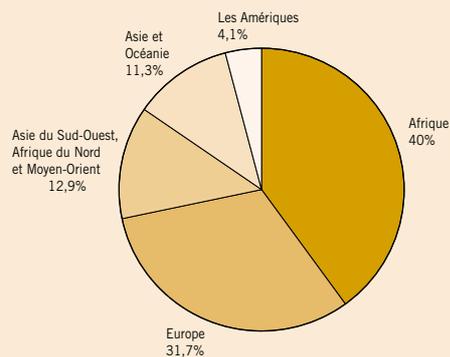


Figure 7.8

\* Ces chiffres incluent le budget ordinaire de l'ONU, celui des programmes généraux et des programmes spéciaux. Estimations pour 2000.

\* Chiffres réels de 1990 à 1999 et estimations pour 2000.

aux centaines de milliers de réfugiés de l'ex-Yougoslavie. Cet appel du HCR est reçu de façons diverses. L'exode se poursuivant, les tensions dues à l'accueil des réfugiés s'accroissent en Europe occidentale. En 1993, les gouvernements de l'Union européenne sont les premiers à préconiser la création de « zones de sécurité » en Bosnie-Herzégovine. Ils conviennent que la protection et l'assistance « doivent être assurées, partout où cela est possible, dans la région d'origine » et qu'il faut « aider les personnes déplacées à rester dans des “zones de sécurité” situées à proximité de leurs foyers<sup>17</sup> ». Mais l'ambiguïté de cette conception se vérifiera en 1995, lors de l'invasion des « zones de sécurité » de Srebrenica et de Zepa par les forces serbes de Bosnie<sup>18</sup>.

La protection temporaire des réfugiés de l'ex-Yougoslavie en Europe occidentale n'est pas sans poser de problèmes<sup>19</sup>. Les questions concernent leurs droits et l'étendue des responsabilités des États d'accueil à leur endroit une fois la guerre terminée. À peine conclus les accords de paix de Dayton en décembre 1995, le débat sur leurs retours fait rage : seront-ils volontaires ou forcés ? Quelles sont les conditions d'un retour dans « la sécurité et la dignité » ? Les réfugiés qui ne pourraient pas retourner dans leur région d'origine devront-ils être contraints à s'installer dans d'autres régions du pays ? La controverse s'intensifie en 1996, lorsque l'on constate que les retours volontaires de grande ampleur n'auront pas lieu, à brève échéance.

Avec l'escalade de la guerre au Kosovo en 1998 et en 1999, les gouvernements européens hésitent à renouveler les mesures de protection temporaire et continuent de privilégier les procédures de détermination de statut des années 1990. À partir de début 1999, le nombre de réfugiés augmente rapidement. Le 24 mars 1999, date des premiers bombardements de la République fédérale de Yougoslavie par les forces de l'OTAN, marque le commencement d'un exode massif d'Albanais du Kosovo vers l'Albanie et l'ex-République yougoslave de Macédoine, faisant redouter un afflux incontrôlable de réfugiés en provenance des Balkans.

Un programme d'évacuation humanitaire, dans lequel le HCR joue un rôle prédominant, est élaboré, afin de veiller à ce que l'ex-République yougoslave de Macédoine ne ferme pas ses portes aux réfugiés albanais du Kosovo et reste un asile dans la région pour la majorité d'entre eux. En mai et juin 1999, environ 92 000 Albanais du Kosovo s'envolent de l'ex-République yougoslave de Macédoine vers plus de 20 destinations. Bien que la majorité d'entre eux regagnent leur propre pays avant la fin de l'année, cette situation particulière de « partage international de la charge » semble devoir continuer d'être l'exception plutôt que la règle.

## **Le traité d'Amsterdam et au-delà**

En dépit des moyens consacrés à la mise en œuvre des contrôles aux frontières, la politique de fermeté relative à l'immigration et à l'asile n'a pas résolu le problème des nombreux migrants pénétrant illégalement en Europe. Pis, la situation les livre, ainsi que les demandeurs d'asile, aux mains de « passeurs » et de trafiquants, ce qui aggrave les problèmes des gouvernements eux-mêmes et fait souvent courir des risques énormes aux réfugiés<sup>20</sup>.

Afin de maîtriser ce phénomène complexe, les gouvernements de l'Union européenne prennent des mesures pour renforcer l'harmonisation de leur politique commune d'asile. Le traité d'Amsterdam, signé en 1997 et entré en vigueur en 1999, constitue une étape décisive

dans ce sens. Il fixe un calendrier de cinq ans pour traiter la question de l'asile et prévoit le transfert des prises de décision du niveau intergouvernemental à celui des institutions européennes. Ce transfert devrait permettre au HCR et aux autres organisations de travailler plus étroitement et plus systématiquement avec les institutions européennes, telles que la Commission, à laquelle le traité confère des pouvoirs élargis en matière de politique commune d'asile.

Dans le même temps, face à leur incapacité à contrôler l'immigration, certains gouvernements proposent des approches radicales, telle celle présentée au second semestre 1998, sous l'égide de la présidence autrichienne, dans le rapport intitulé *Stratégie migratoire*. Outre l'idée de créer une « ligne de défense » européenne contre l'immigration illégale des demandeurs d'emploi ou d'asile, le rapport recommande la modification, voire l'abrogation de la Convention des Nations Unies de 1951 sur les réfugiés. Il y est sous-entendu que l'échec des gouvernements à circonscrire l'immigration indésirable est dû à la Convention. Ce rapport est retiré sous la pression de multiples critiques, mais il trouve des échos ailleurs en Europe et jusqu'en Australie.

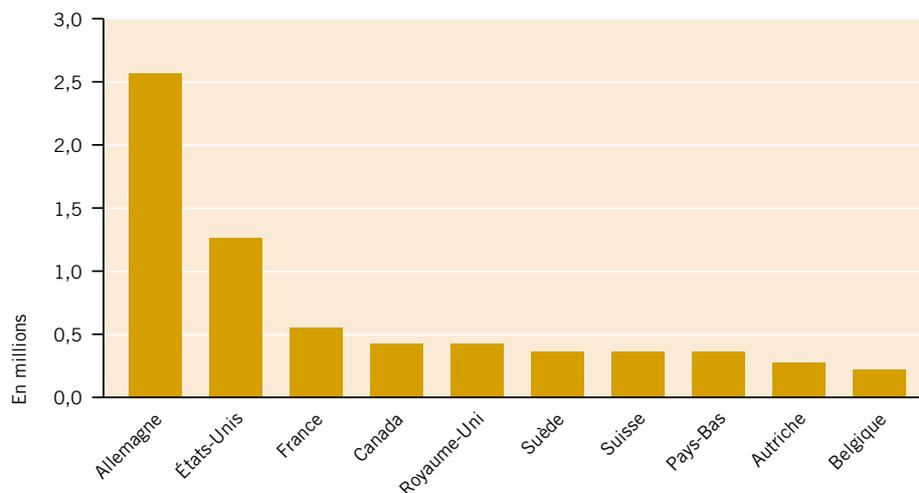
Malgré ces péripéties, les chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne, réunis en octobre 1999 à Tampere, en Finlande, réaffirment leur « respect absolu du droit de chercher asile », ainsi que la nécessité d'avoir à élaborer une politique commune qui « offre

des garanties à ceux qui sollicitent la protection dans l'Union européenne ou cherchent à y pénétrer ». Ils redisent leur engagement à créer un système commun d'asile « basé sur l'application complète et globale de la convention de Genève<sup>21</sup> ». Les dirigeants européens énoncent en outre une série de mesures allant des conditions communes minimales d'accueil des demandeurs d'asile, jusqu'aux formes subsidiaires de protection voire même de protection temporaire. Elles comprennent une « approche d'ensemble de l'immigration englobant les aspects politiques, ceux qui concernent les droits de l'homme et le développement des pays et régions d'origine et de transit ». Aujourd'hui, le défi est de veiller à l'application de ces déclarations – une tâche ardue, eu égard aux mesures que les mêmes gouvernements ont pris pour barrer la route aux demandeurs d'asile. Le HCR encourage les pays européens à « veiller à ce que les politiques et pratiques élaborées pour contrôler l'immigration illégale n'empiètent pas sur les droits des réfugiés et des demandeurs d'asile<sup>22</sup> ».

Parallèlement à cela, le Conseil de l'Europe, dont les membres comprennent la majorité des États européens (et pas seulement les 15 États membres de l'Union européenne), œuvre au renforcement de la protection des réfugiés comme un des droits de l'homme fondamentaux. En 1991, la Cour européenne des droits de l'homme énonce clairement le principe selon lequel les demandeurs d'asile ne doivent pas être renvoyés dans un pays où ils pourraient être exposés à la torture ou à de mauvais traitements<sup>23</sup>. Les dispositions de la Convention européenne pour la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales de 1950 en matière de détention, du droit à vivre en famille et du droit d'introduire un recours sont reconnues comme applicables aux demandeurs d'asile et aux réfugiés. De fait, les travaux du Conseil de l'Europe confortent et complètent ceux de

**Demandes d'asile déposées dans les principaux pays industrialisés d'accueil, entre 1980 et 1999\***

**Figure 7.9**



\* Les demandes déposées au Royaume-Uni et aux États-Unis comprennent les demandes conjointes pour plus d'une personne. Les demandes déposées dans tous les autres pays concernent une seule personne. Sources gouvernementales.

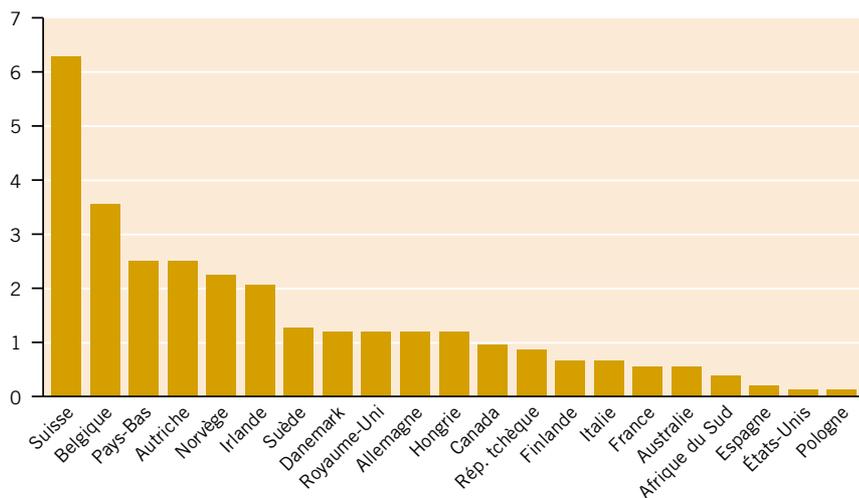
l'Union européenne, et renforcent les droits des réfugiés et des demandeurs d'asile sur tout le continent.

Un autre facteur clé pour l'avenir de la protection des réfugiés en Europe sera la capacité des pays d'Europe centrale et de l'Est à pouvoir répondre aux demandes de protection. Dans la décennie qui suit la fin de la guerre froide, beaucoup d'entre eux ont progressé à grands pas vers l'établissement de systèmes d'asile propres et ils ne sont plus de simples pays de transit pour les réfugiés. En 1999, par exemple, la Hongrie reçoit plus de demandes d'asile que le Danemark et la Finlande réunis.

À la fin des années 1990, l'Europe se trouve de nouveau à un tournant décisif. L'évolution démographique pourrait en effet amener les gouvernements à assouplir leur position face aux questions liées à l'immigration. Certains spécialistes considèrent que, compte tenu des taux de natalité et de vieillissement, un nombre important d'immigrants serait nécessaire à l'Europe, au cours du prochain demi-siècle, ne serait-ce que pour maintenir le ratio actuel entre les retraités et les travailleurs actifs. À en croire un rapport récent de la Division de la population des Nations Unies, sur la base des taux de natalité et de mortalité actuels, l'Union européenne aurait besoin, en moyenne, de 1,4 million d'immigrants par an, entre 1995 et 2050, pour maintenir le rapport entre population active et population inactive au niveau de 1995. L'étude mentionne en outre que, selon les estimations nationales les plus récentes, l'immigration nette en Union européenne a représenté 857 000 personnes, en moyenne, par an, entre 1990 et 1998<sup>24</sup>.

Si les gouvernements se décidaient à relâcher de manière significative les restrictions sur l'immigration légale, ils pourraient constater que cela réduirait la pression sur le système

**Nombre de demandes d'asile pour 1 000 habitants déposées dans les principaux pays industrialisés d'accueil, en 1999\*** **Figure 7.10**

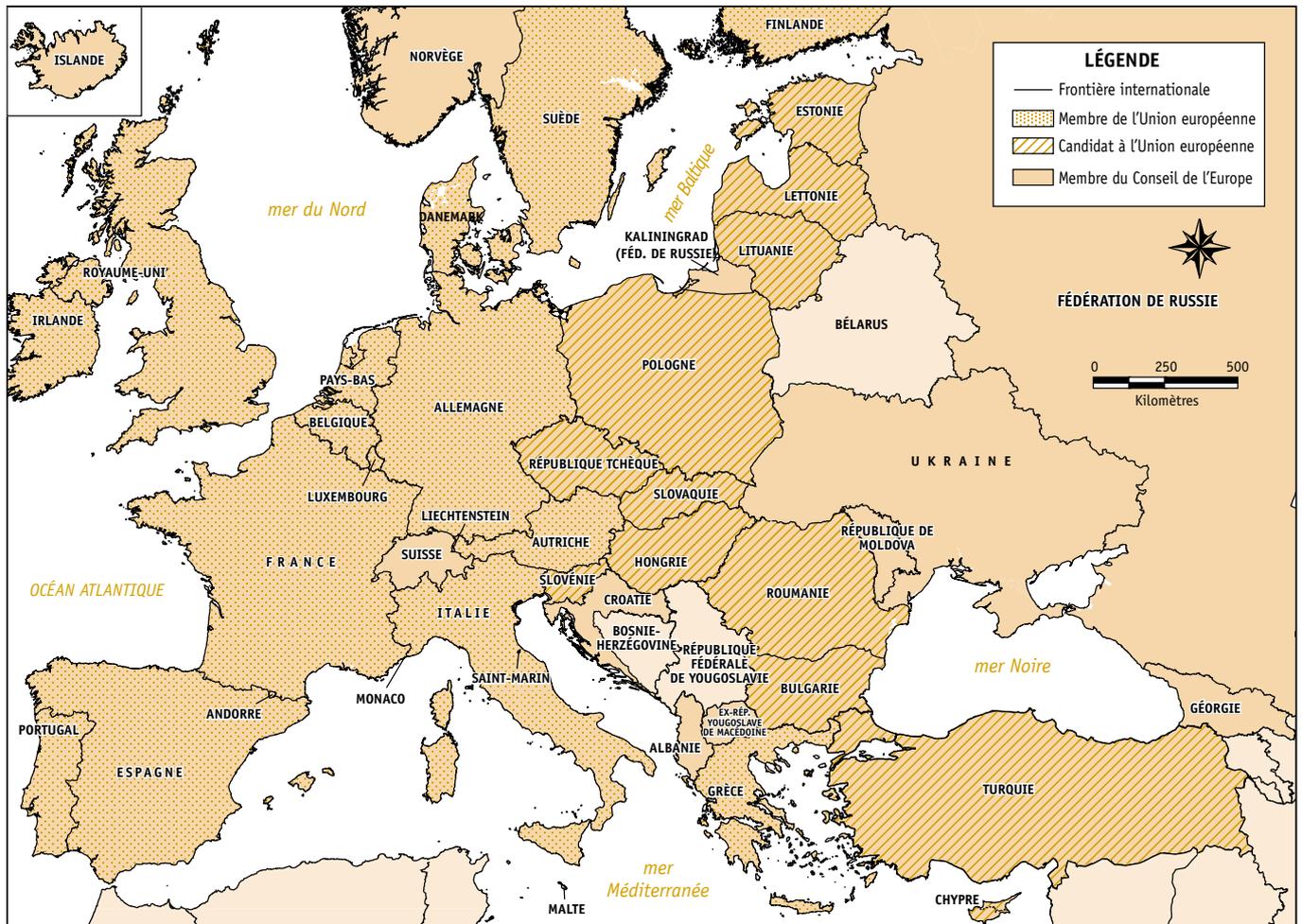


\* Les demandes déposées au Royaume-Uni et aux États-Unis comprennent les demandes conjointes pour plus d'une personne. Les demandes déposées dans tous les autres pays concernent une seule personne.

Pays industrialisés ayant reçu au moins 2 500 demandes d'asile en 1999. Pour plus de détails, voir l'annexe 10.

## La carte politique de l'Europe en 1999

Carte 7.1



de l'asile et renforcerait le soutien public et politique à cette institution. Le cas contraire pourrait accroître les migrations illégales. Enfin, si les possibilités de migration devaient rester illusoire, on peut s'attendre que, les demandeurs d'asile comme les migrants continuent à peser sur les procédures d'asile, et que l'institution de l'asile continue à en pâtir. L'évolution de la réflexion sur la migration pourrait être déterminante pour l'avenir de la protection des réfugiés en Europe.

## Réinstallations et asile en Amérique du Nord

Contrairement à l'Europe, les États-Unis et le Canada sont des pays traditionnels d'immigration, habitués à planifier la réception de nouveaux venus et à les intégrer dans

leur société. Les réfugiés ont longtemps été considérés comme une catégorie d'immigrants, et beaucoup de personnes exilées à cause de la Seconde Guerre mondiale ont pu fonder un foyer en Amérique du Nord, dans le cadre des programmes permanents d'immigration. Depuis toujours, ces deux pays définissent, avec précision, leurs besoins en immigrants, et le gouvernement comme le secteur bénévole travaillent étroitement à la réinstallation des réfugiés.

Pendant la guerre froide, autant les États-Unis que le Canada accueillent les réfugiés du bloc communiste. Mais leur situation géographique – ils sont bordés par le Pacifique et par l'Atlantique – fait que les demandeurs d'asile – par opposition aux réfugiés admis pour la réinstallation – ne commenceront à arriver en Amérique du Nord, spontanément et en grand nombre, que dans les années 1980. Les systèmes élaborés pour traiter une quantité relativement petite de demandes d'asile individuelles n'étant plus adéquats, les appels à modification fusent alors de toutes parts. Comme leurs homologues européens, les États-Unis et le Canada peinent à trouver un équilibre non seulement entre protection des réfugiés et contrôle de l'immigration, mais aussi entre réinstallation de réfugiés et admission d'immigrants.

### **La politique nord-américaine vis-à-vis des réfugiés pendant la guerre froide**

Entre 1975 et 1999, les États-Unis offrent une réinstallation permanente à plus de 2 millions de réfugiés, dont 1,3 million d'Indochinois. À cette époque, ils réinstallent plus de réfugiés que le reste du monde. Tout au long de la guerre froide, l'avantage politique que représente le fait de recevoir des réfugiés du communisme assure à ces Européens un accueil chaleureux. Bien que les États-Unis soient un des piliers du HCR, ils n'ont jamais signé la Convention des Nations Unies de 1951 sur les réfugiés, mais, en 1968, ils adhèrent au Protocole de 1967, acceptant, par là même, la plupart des obligations de la Convention de 1951. À partir de la fin des années 1950, le droit américain définit un réfugié comme étant une personne qui a fui le communisme ou un des pays du Moyen-Orient, et sa politique en la matière est presque entièrement dictée par les intérêts de la politique étrangère américaine<sup>25</sup>. Ces demandeurs d'asile-là bénéficient donc d'une protection assurée aux États-Unis, ce qui est loin d'être le cas pour d'autres...

À partir du milieu des années 1970, les États-Unis commencent à réinstaller en grand nombre les réfugiés vietnamiens. Ce programme de réinstallation n'est pas étranger à leur sentiment d'obligation envers leurs anciens alliés d'Asie du Sud-Est, ni à la crainte que cet afflux ne déstabilise les pays non-communistes de la région. En outre, chaque fois que les États-Unis ont, dans le cadre de leur politique étrangère, un intérêt certain à le faire, ils admettent les réfugiés directement depuis leur pays d'origine. Le dispositif autorisant à traiter les demandes « depuis les pays d'origine » permet, par exemple, d'accueillir les Juifs et les dissidents d'Union soviétique ainsi que les personnes qui veulent se soustraire aux régimes de Nicolae Ceaușescu en Roumanie et de Fidel Castro à Cuba, ou encore les Vietnamiens, réinstallés dans le cadre du programme d'organisation méthodique des départs, soutenu par le HCR.

À la fin des années 1970, les membres du Congrès font cause commune avec les associations non-gouvernementales de défense des réfugiés, pour réformer la politique

américaine à ce sujet. L'administration du président Jimmy Carter, souhaitant mettre en avant les droits de l'homme dans sa politique étrangère, répond positivement. En 1979, le Bureau de coordination pour les affaires de réfugiés est créé, et, l'année suivante, la définition de la Convention des Nations Unies de 1951 est incorporée dans la loi sur les réfugiés de 1980, qui introduit aussi une procédure statutaire d'asile. Mais la nouvelle loi ne soustrait pas entièrement la politique en matière de réfugiés au contrôle présidentiel. Elle donne à la branche exécutive une latitude considérable en ce qui concerne ses objectifs en la matière, très souvent réglés sur les objectifs de la politique étrangère elle-même.

Une illustration de cette situation ambiguë est reflétée par le sort réservé aux demandeurs d'asile salvadoriens et guatémaltèques dans les années 1980. À cette époque, les États-Unis rejettent la grande majorité des demandes d'asile venant de ces deux pays, mais acceptent, en revanche, un grand nombre de réfugiés fuyant le gouvernement sandiniste de gauche du Nicaragua. L'administration américaine soutient qu'elle n'exerce aucune discrimination envers les ressortissants salvadoriens et guatémaltèques. Elle fait valoir que ceux-ci ne sont pas des réfugiés parce qu'ils ont immigré pour des raisons économiques, qu'ils n'ont pas été persécutés individuellement ou qu'ils ne craignent pas avec raison de l'être. Les défenseurs des réfugiés estiment toutefois que ce refus d'asile est dû au fait que ces réfugiés fuient des gouvernements de droite, soutenus par les États-Unis. En 1985, des associations de défense portent le cas devant les tribunaux, soulignant la partialité qui préside aux décisions de l'administration. En 1990, le gouvernement accepte de remédier à la situation et de revoir les demandes des ressortissants de ces deux pays, rejetées entre 1980 et 1990<sup>26</sup>.

Des constats analogues sont faits en ce qui concerne l'inégalité de traitement pour les demandeurs d'asile haïtiens et cubains. Pendant les vingt-cinq premières années qui suivent l'arrivée au pouvoir de Castro à Cuba, en 1959, les États-Unis ont une politique d'ouverture à l'endroit des demandeurs d'asile cubains. Cette politique est mise à mal en 1980, lorsque Castro relâche les restrictions de sortie, permettant à plus de 125 000 Cubains (dont 8 000 criminels et malades psychiatriques) de mettre le cap sur la Floride au cours de l'opération *Mariel*. Malgré des controverses, la plupart sont autorisés à rester. Toutefois, durant la même période, les Haïtiens se voient refuser le droit d'asile et sont renvoyés à Haïti [voir encadré 7.4]. Bien que le gouvernement maintienne que beaucoup d'entre eux étaient poussés par des raisons économiques, les défenseurs des réfugiés restent critiques face à l'attitude du gouvernement américain.

La vague d'émigration continue de s'amplifier à Cuba, en particulier après la fin de l'ex-Union soviétique, son principal allié, en 1991. Les conditions économiques et sociales se détériorent et nombre de Cubains tentant d'aller aux États-Unis ne cesse d'augmenter. Alors que le peuple nord-américain nourrit des sentiments anti-immigrants de plus en plus forts, un nouvel exode de Cubains commence, au début des années 1990. Plus de 35 000 passagers sont interceptés à bord de « radeaux » par les gardes-côtes américains à la mi-1994. L'administration du président Clinton décide d'interner ces Cubains dans des bases navales américaines, à Guantánamo (Cuba) notamment. Pour endiguer le flot, le gouvernement américain signe un accord, controversé, en septembre 1994, selon lequel Cuba s'engage à rétablir sa politique exigeant des permis pour quitter le pays, permis délivrés selon le bon vouloir de l'administration cubaine<sup>27</sup>. En contrepartie, le

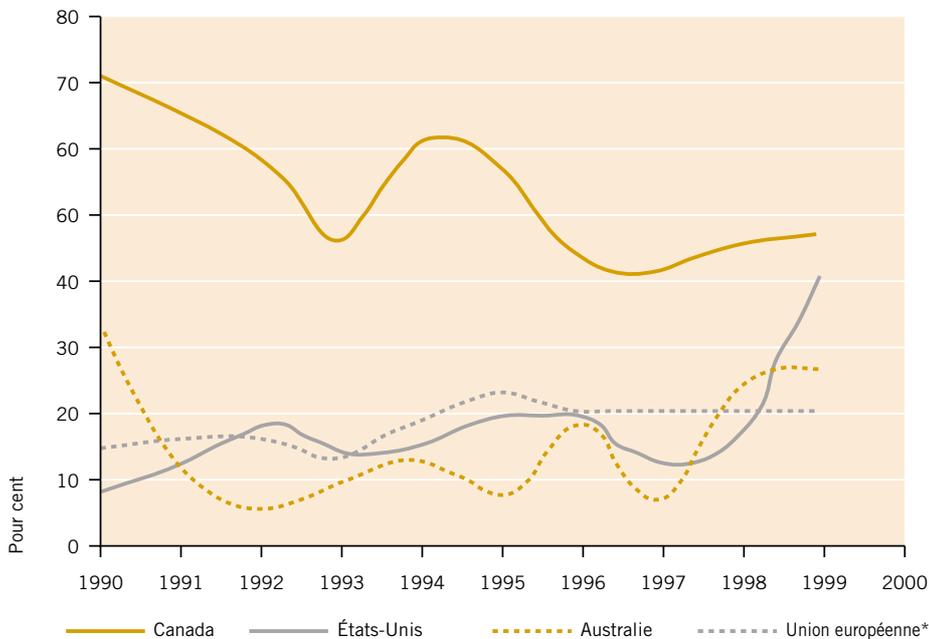
gouvernement américain promet d'accepter 20 000 immigrants cubains par an, mais dans le cadre d'autres mécanismes d'admission.

### Les changements récents du droit américain et de sa pratique

Au début des années 1990, le Service américain d'immigration et de naturalisation met au point un nouveau système pour examiner les demandes d'asile. Les modifications visent à résoudre les problèmes liés au fait que les demandes d'asile sont souvent étudiées par des agents à l'immigration qui n'ont pas été formés au droit international des réfugiés ni aux techniques pour conduire des entretiens. Souvent, ils se réfèrent plutôt aux recommandations du Département d'État américain qu'aux témoignages mêmes des demandeurs ou aux normes juridiques en vigueur. Des réformes prévoient la formation d'un corps spécial de fonctionnaires chargés des questions d'asile et la création d'un centre de documentation sur les conditions de vie réelles dans le pays d'origine.

Ces nouvelles procédures, ainsi que la modification des critères de jugement à propos des demandes d'asile, sont destinées à rendre la décision plus juste. Par exemple, un témoignage cohérent et crédible de la part d'un demandeur peut ainsi être considéré comme preuve suffisante de la crainte de persécution (même en l'absence de preuves

**Proportion des demandeurs d'asile reconnus comme réfugiés ou ayant obtenu un statut humanitaire, entre 1990 et 2000\*** **Figure 7.11**



\* Les chiffres pour 1999 ne tiennent pas compte de l'Autriche, de la France et du Luxembourg. Pour plus de détails et d'explications, voir l'annexe 10.

## Encadré 7.4 Les demandeurs d'asile haïtiens

Depuis les années 1970, les gouvernements américains successifs restreignent sévèrement l'accès des Haïtiens aux procédures d'asile. Les statistiques du gouvernement américain montrent qu'entre 1981 et 1991 plus de 22 000 Haïtiens ont été refoulés en mer et 28 seulement ont été autorisés à entrer au États-Unis déposer une demande d'asile.

Le HCR et d'autres organisations humanitaires ou de défense des réfugiés n'ont cessé de répéter que l'interception en mer des demandeurs d'asile haïtiens par les États-Unis, sans même la mise en œuvre préalable de procédures appropriées d'identification des personnes craignant avec raison d'être persécutées, pouvait conduire à leur refoulement vers des lieux dangereux, ce qui est interdit par l'article 33 de la Convention des Nations Unies de 1951 sur les réfugiés. Au début des années 1990, des groupes de défense aux États-Unis remettent en question la politique d'interception du gouvernement. La question est portée devant les tribunaux fédéraux, puis monte en appel jusqu'à la Cour suprême. En 1993, cette dernière décide que les obligations des États-Unis, dans le cadre de l'article 33, ne s'appliquent pas en dehors du territoire américain, comme dans le cas des Haïtiens interceptés<sup>a</sup>. Au contraire, la position du HCR stipule que le principe de non-refoulement doit s'appliquer en tout lieu où les États disposent de moyens d'action<sup>b</sup>. En 1997, la Commission interaméricaine des droits de l'homme de l'Organisation des États américains contredit la position de la Cour suprême, en affirmant que les garanties exprimées dans le cadre de l'article 33 s'appliquent tout autant à l'extérieur des frontières nationales qu'à l'intérieur.

Certains groupes de défense mettent en avant que les mesures prises par le gouvernement américain contre les

Haïtiens, compte tenu de son rôle de premier plan dans les affaires internationales, contribuent à bafouer les principes du droit d'asile dans le reste du monde. Ils démontrent que si le pays le plus riche du monde peut refouler des demandeurs d'asile, alors les nations les plus pauvres et les plus mal équipées pour prendre en charge de larges afflux de réfugiés pourraient bien agir de même... Au cours des années 1980, les États-Unis soutiennent les efforts du HCR pour empêcher les pays d'Asie du Sud-Est de renvoyer de force les boat people vietnamiens, et déclarent dans le même temps que ces refoulements ne diffèrent pas tellement de la politique mise en place à l'encontre des Haïtiens...

### Deux poids deux mesures

Tout au long des années 1960 et 1970, une grande disparité règne dans la façon dont les autorités américaines traitent les demandeurs d'asile de Cuba et ceux d'Haïti. Certains critiques considèrent que le gouvernement américain traite les Cubains comme des réfugiés parce qu'ils fuient un gouvernement communiste, alors que les Haïtiens sont considérés comme des migrants économiques, malgré toutes les preuves évidentes de l'existence de persécutions en Haïti. Les dirigeants politiques afro-américains font observer que les réfugiés cubains sont en majorité des Blancs alors que les Haïtiens sont surtout des Noirs...

Pendant trente ans, deux dictateurs sanguinaires règnent sur Haïti. D'abord, François Duvalier surnommé Papa Doc, de 1957 à 1971, puis son fils Jean-Claude Duvalier, surnommé Baby Doc, de 1971 à 1986. Le premier président démocratiquement élu du pays, l'ex-prêtre Jean-Bertrand Aristide, prend ses fonctions en février 1991, mais il est renversé par un coup d'État militaire, sept mois plus tard. En juillet 1993, les militaires,

confrontés aux pressions et sanctions internationales, acceptent de quitter le pouvoir, mais c'est à la suite d'une intervention américaine, fin 1994, qu'est rétabli le gouvernement Aristide.

Les Haïtiens fuient la répression politique, les violations des droits de l'homme et les conditions économiques locales qui ne cessent de se détériorer. Ils commencent à atteindre les côtes de Floride par bateau, au début des années 1970. Beaucoup d'entre eux demandent l'asile, mais la plupart de leurs demandes sont rejetées. D'autres s'intègrent à la communauté haïtienne grandissante de Miami.

En 1978, le gouvernement américain commence à mettre en œuvre son « programme haïtien », visant à décourager les demandeurs d'asile et les émigrants haïtiens d'entrer aux États-Unis. Certains critiques y voient une ruse pour refuser un jugement équitable aux Haïtiens et pour hâter leur expulsion. De fait, les cours américaines stoppent le programme en 1979 et ordonnent de nouvelles auditions pour les demandeurs d'asile haïtiens toujours présents sur le sol américain, et dont les demandes avaient été rejetées.

Les bateaux haïtiens se multiplient en 1979 et plus encore en 1980. Cette année-là, plus de 125 000 Cubains arrivent aussi par bateau aux États-Unis dans le cadre de l'opération *Maribel*. Immédiatement après, de nombreux Haïtiens profitent des pressions exercées sur le gouvernement américain pour qu'il traite enfin les Haïtiens et les Cubains sur un pied d'égalité. Les arrivants haïtiens bénéficient alors d'un statut d'« entrant » spécial, qui leur permet de rester sur le territoire en

attendant que l'on décide de leur sort, mais, contrairement aux Cubains, ils n'ont pas le droit de faire de demande de résidence permanente.

### **Le programme d'interception en mer**

Fin 1981, la nouvelle administration du président Ronald Reagan prend une série de mesures préparant le terrain à l'interception des Haïtiens en haute mer. Le gouvernement américain signe un accord avec les autorités haïtiennes aux termes duquel il renverra les Haïtiens partis illégalement. Le président Reagan ordonne aux gardes-côtes américains d'intercepter tous les bateaux qui pourraient transporter des étrangers sans papiers vers les États-Unis. Si des passagers tentent d'entrer aux États-Unis sans papiers en règle, alors qu'ils viennent d'un pays avec lequel les États-Unis ont conclu un accord de renvoi des émigrants illégaux, les gardes-côtes ont pour mission de les réexpédier vers ce pays. À l'époque, Haïti est d'ailleurs le seul pays avec lequel les États-Unis aient signé un tel d'accord.

L'administration Reagan recommande aux gardes-côtes de ne pas renvoyer de passagers susceptibles d'être des réfugiés. Toutefois, les procédures en place pour identifier les réfugiés potentiels, à bord des bateaux des gardes-côtes, sont telles qu'il est extrêmement difficile de pouvoir répondre aux critères énoncés pour entrer aux États-Unis et par la suite pour demander l'asile.

Après le coup d'État de septembre 1991 contre le président Aristide, les États-Unis stoppent provisoirement leur programme d'interception pour le réactiver un mois plus tard. Les Haïtiens interceptés ne sont plus renvoyés en Haïti mais dirigés sur la base maritime de Guantánamo, à Cuba, pour examen. Selon certaines organisations non-gouvernementales américaines et selon au moins un

juge fédéral américain, les Haïtiens détenus dans la base de Guantánamo se retrouvent dans des conditions que l'on peut qualifier de carcérales<sup>4</sup>. Les statistiques du gouvernement américain établissent que 10 500 des 34 000 Haïtiens interceptés en 1991 seront considérés comme faisant preuve d'une crainte crédible de persécutions et seront donc autorisés à entrer aux États-Unis, pour y demander l'asile. Bien qu'un petit nombre seulement le reçoive en fin de compte, la plupart finiront par bénéficier de la possibilité de demeurer légalement aux États-Unis.

En mai 1992, le président George Bush ordonne de renvoyer en Haïti tous les Haïtiens interceptés, sans même avoir à passer par la procédure rapide d'entretien précédemment employée. Bien que Bill Clinton, pendant sa campagne électorale, critique la politique de Bush en la qualifiant de « cruelle », il ne la changera pas une fois élu. Cette politique n'empêche pas les Haïtiens de fuir leur pays ; en 1992, les gardes-côtes en interceptent 31 400. Le nombre tombe à 2 400, l'année suivante, mais il remonte encore à 25 000, en 1994, avant de redescendre à une moyenne annuelle de 1 150 pendant les cinq années qui suivent.

En juin 1994, le président Clinton instaure une nouvelle procédure (éphémère) pour les Haïtiens interceptés. Les États-Unis mènent des procédures complètes d'examen des demandes à bord du navire usns *Comfort*, ancré aux larges des côtes de la Jamaïque. Ceux qui obtiennent le statut de réfugié sont réinstallés aux États-Unis ; ceux qui sont rejetés retournent en Haïti. Un nombre record de ceux qui passent par le *Comfort* obtiennent le statut de réfugié. Les Haïtiens interceptés et dans l'attente d'un entretien sont de plus en plus nombreux, et leur nombre augmente si rapidement – les gardes-côtes

interceptent 3 247 réfugiés haïtiens en une seule journée en juillet – que les États-Unis mettent fin aux examens à bord du *Comfort*. Ils décident d'expédier toutes les personnes qui sont toujours à bord du navire et tous les nouveaux arrivants à Guantánamo. Les autorités américaines indiquent aux Haïtiens qu'ils pourront y rester tant que la situation ne leur permettra pas de retourner en toute sécurité en Haïti, mais ajoutent qu'aucun ne pourra entrer aux États-Unis. Par la suite, les gardes-côtes convoient plus de 21 000 Haïtiens à Guantánamo. En fin d'opération presque tous sont rapatriés chez eux, à l'exception de quelques-uns qui sont autorisés à entrer aux États-Unis.

En septembre 1994, une force multinationale, à prédominance américaine, arrive en Haïti et la junte haïtienne finit par tomber. Le président Aristide recouvre le pouvoir, ce qui entraîne le retour volontaire, presque immédiat, d'une majorité d'Haïtiens depuis Guantánamo. En décembre, le gouvernement américain indique aux 4 500 Haïtiens encore présents à Cuba qu'ils peuvent rentrer en toute sécurité en Haïti. Plusieurs centaines le feront volontairement, mais 4 000 autres qui s'y refusent seront rapatriés de force.

En octobre 1998, le Congrès américain vote la loi d'équité sur l'immigration des Haïtiens, qui autorise ceux qui sont arrivés aux États-Unis avant le 31 décembre 1995 et qui ont demandé l'asile avant cette date, à déposer un dossier de demande de résidence permanente. La politique d'interception en mer reste cependant en vigueur, ce qui interdit à la majorité des personnes quittant Haïti d'atteindre les côtes américaines.

documentaires). Néanmoins, les demandeurs d'asile manquent toujours d'aide juridique et d'interprètes qualifiés<sup>28</sup>.

En 1990, le Congrès américain modifie la législation en matière d'immigration et de nationalité pour introduire une nouveauté : le statut de protection temporaire (SPT). Le ministre de la Justice (*Attorney General*) se voit alors investi du pouvoir discrétionnaire d'accorder la protection temporaire à des ressortissants de pays en proie à des conflits ou à des catastrophes naturelles. Le SPT diffère de la protection temporaire telle qu'elle existe en Europe en cela qu'elle n'est pas liée à un afflux en masse et qu'elle n'interdit pas à l'individu de demander asile (comme c'est le cas dans quelques pays européens). Elle donne l'autorisation de chercher du travail et exclut l'expulsion. Ce nouveau statut donne au moins un refuge temporaire à des personnes qui, si elles rentraient chez elles, seraient aussitôt menacées. Selon quelques observateurs, il existe pourtant le risque que ces dispositions servent à refuser le droit d'asile à des ressortissants de certains pays ou n'entament la nature traditionnellement permanente de la protection américaine. En fait, presque tous ceux auxquels les États-Unis accordent l'asile ou la réinstallation sont reconnus aptes à résider de façon permanente et, plus tard, à devenir citoyens américains.

Au début des années 1990, les sentiments anti-immigrants s'intensifient aux États-Unis, en partie en raison de la faiblesse économique de certaines régions et de l'accroissement du nombre d'émigrants illégaux à la recherche d'un travail. À la même époque (comme dans d'autres pays industrialisés), le nombre des demandes d'asile enregistrées aux États-Unis augmente sensiblement, passant de 20 000 en 1985 à 148 000 en 1995. Les demandes justifiées côtoient celles émanant de gens qui cherchent à contourner l'immigration légale. Les politiciens conservateurs, opposés à l'immigration à grande échelle, jouent sur le sentiment de crainte populaire en mettant sur le compte des immigrants et des réfugiés toutes sortes de problèmes économiques et sociaux.

Le sentiment anti-immigrant s'exprime dans les débats qui ont lieu en Californie en 1994 au sujet de la Proposition 187, qui tente d'interdire l'accès aux émigrants sans papiers à la plupart des services sociaux et d'empêcher leurs enfants de bénéficier de l'enseignement public. Bien que la Proposition 187 s'intéresse aux immigrants sans papiers plutôt qu'aux réfugiés, elle provoque un débat national sur l'immigration en règle générale. La Proposition est adoptée, mais des tribunaux locaux déclarent bientôt inconstitutionnelles la plupart de ses dispositions.

Deux ans plus tard, en 1996, le Congrès vote la loi sur la réforme de l'immigration illicite et de la responsabilité du migrant. Cette loi a pour principal objet de limiter l'immigration illégale et l'abus du recours aux procédures d'asile, mais fondamentalement elle modifie la façon dont le gouvernement américain répond aux besoins des demandeurs et la nature des droits qui leur sont accordés<sup>29</sup>. Elle autorise des « expulsions accélérées », permettant aux agents d'immigration d'ordonner qu'un étranger dont les papiers ne sont pas en règle soit expulsé « sans autre forme de procès ». Une exception est faite pour les personnes exprimant leur intention de demander asile. Dans ce cas, l'agent d'immigration doit présenter la personne devant un fonctionnaire chargé de l'asile. Si le fonctionnaire décide que la personne éprouve une « crainte vraisemblable » d'être victime de persécutions, elle est autorisée à demander asile. Le demandeur d'asile qui ne réussit pas à le convaincre (lui ou le juge d'immigration, en cas de révision), de sa crainte de

persécution devient passible d'expulsion. La loi de 1996 établit ainsi une nouvelle norme juridique pour la sélection des demandeurs d'asile<sup>30</sup>.

La législation de 1996 exclut certaines catégories de personnes de la procédure d'asile. Les associations de défense sont particulièrement inquiètes du fait que les personnes ayant fait l'objet d'une condamnation pour « crime qualifié » sont exclues des procédures. Même des délits mineurs, commis des années auparavant, tels qu'un vol à l'étalage, peuvent interdire tout accès à la protection. Le HCR et un certain nombre d'associations militent pour que la nature des crimes commis et la menace que la personne peut représenter pour la communauté dans les pays d'asile soient toujours réévaluées en tenant compte de la sévérité des persécutions encourues dans les pays d'origine.

La nouvelle loi prévoit également que les demandeurs d'asile seront détenus pendant tout l'examen de leur dossier. Le Service d'immigration et de naturalisation est ainsi rapidement submergé par le nombre de détenus (incarcérés avec des criminels). Enfin, la loi modifie la définition du réfugié d'une manière spécifique pour y inclure les individus fuyant les programmes de limitation forcée des naissances.

Quelques modifications sont apportées à certaines des dispositions les plus rigoureuses de cette loi, mais le HCR et d'autres organisations s'inquiètent de la possibilité de refouler les réfugiés, en particulier s'ils sont auteurs de crimes. Par conséquent, les demandeurs d'asile invoquent de plus en plus souvent les dispositions de la Convention des Nations Unies de 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, intégrée au droit américain depuis 1998. Elles interdisent de rapatrier quiconque vers un pays où il y a des motifs sérieux de croire qu'il risque d'être soumis à la torture et elles ne contiennent pas d'exception en ce qui concerne les personnes condamnées pour crimes. Fin 1999, le Congrès envisage de faire passer une loi pour remédier à quelques-uns des problèmes soulevés par la loi de 1996, notamment pour ce qui est de l'« expulsion accélérée » et de la détention des demandeurs d'asile.

## **La politique canadienne vis-à-vis des réfugiés**

Comme les États-Unis, le Canada est un pays fondé sur l'immigration, et la réinstallation des réfugiés fait donc partie intégrante de sa politique. Bien que l'immigration ait été d'abord limitée aux sujets européens, cette limitation fut révisée, en 1962, pour permettre d'accueillir des ressortissants de toutes nationalités. De nouvelles possibilités de réinstallation au Canada s'offrirent alors aux réfugiés.

Entre la fin de la Seconde Guerre mondiale et le début des années 1970, le Canada accepte un nombre important de réfugiés, dont beaucoup en provenance d'Europe après 1945, des réfugiés hongrois qui ont fui leur pays en 1956-1957 et des réfugiés tchèques qui ont fait de même en 1968. En 1972, le Canada accueille plus de 6 000 Ougandais d'origine asiatique, expulsés par le président Idi Amin Dada. Après le coup d'État de 1973 au Chili, le Canada réinstalle un nombre comparable de réfugiés chiliens. D'autres réfugiés sont admis sur une base *ad hoc* et individuelle pendant cette période. Entre 1975 et 1995, le Canada accueille plus de 200 000 réfugiés d'Indochine, qui forment, à eux seuls, la deuxième des plus vastes populations de réfugiés indochinois derrière celle des États-Unis. Ces immenses brassages humains font prendre conscience à l'administration canadienne

que son approche habituelle, au cas par cas, de l'admission des réfugiés doit laisser la place à une procédure plus systématique.

Une nouvelle loi sur l'immigration est votée en 1976. Elle définit une procédure de détermination du statut de réfugié et, pour la première fois, inscrit la politique canadienne en cette matière dans un cadre élargi. Comme les États-Unis le feront quatre ans plus tard, la loi incorpore la définition du réfugié de la Convention des Nations Unies de 1951. Elle affirme l'engagement du Canada à l'endroit des personnes « déplacées et persécutées » et reconnaît les réfugiés comme une classe particulière de personnes devant être considérées et accueillies à côté des immigrants. La loi prévoit de nouvelles conditions, souples, pour faciliter le parrainage privé des réfugiés devant être réinstallés. Elle autorise en sus le gouvernement à déterminer des classes spéciales de réfugiés, autres que celles de la Convention, ce qui permet ainsi au Canada d'aider des groupes précis, suivant ses propres conditions.

Pendant les années 1980, le Canada réinstalle, en moyenne, 21 000 réfugiés par an. Parmi ceux-ci, des réfugiés parrainés par l'État (ce dernier assume alors les coûts associés à leur réinstallation) et des réfugiés parrainés par des intérêts privés, Églises ou autres organismes locaux. Comme aux États-Unis, la coopération entre les organisations gouvernementales et non-gouvernementales constitue une caractéristique de la réinstallation typique du Canada. Entre 1989 et 1998, les réinstallations diminuent, passant de 35 000 à moins de 9 000. Mais, en 1999, elles augmentent à nouveau pour atteindre 17 000 quand le pays participe au programme d'évacuation humanitaire des réfugiés du Kosovo.

À la fin des années 1980, les arrivées régulières de demandeurs d'asile conduisent les autorités canadiennes à réformer la procédure interne de détermination du statut de réfugié. Cette procédure coûteuse avait un grave défaut : à aucun moment, le demandeur en personne n'avait la possibilité d'être entendu par les responsables de la détermination. Un jugement important de la Cour suprême du Canada en 1985 établit qu'une justice digne de ce nom requiert que soit déterminée à partir d'un entretien la crédibilité du demandeur d'asile<sup>31</sup>. C'est ainsi qu'est créée, en 1989, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié qui comprend une Division de la détermination du statut de réfugié (dans le cadre de la Convention) pour entendre les demandes de chaque postulant.

La nouvelle organisation est en partie établie sous la pression de l'opinion publique qui devient plus forte en 1986 lorsque 155 demandeurs d'asile sri lankais sont secourus en mer, à proximité de la côte de Terre-Neuve, et, en 1987, lorsqu'un bateau gagne la Nouvelle-Écosse, avec des sikhs à son bord. Le gouvernement canadien ne souhaite pas que les voies normales d'immigration soient contournées et craint que la procédure d'asile libérale du pays ne soit mise à mal, suite au durcissement de la législation chez ses voisins du Sud.

Le gouvernement canadien a peu à peu introduit des mesures restrictives, mais le pays n'en demeure pas moins à la pointe en ce qui concerne la protection des réfugiés. Le Canada est le premier pays à avoir mis en place une procédure « accélérée » pour les demandeurs qui ont un besoin urgent de protection – une procédure qui sera adoptée, à quelques détails près, par l'Australie. En outre, en 1993, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié institue des lignes directrices qui font date concernant les femmes qui demandent l'asile quand elles sont victimes de persécution sexuelle.

## Les politiques d'asile en Australie, en Nouvelle-Zélande et au Japon

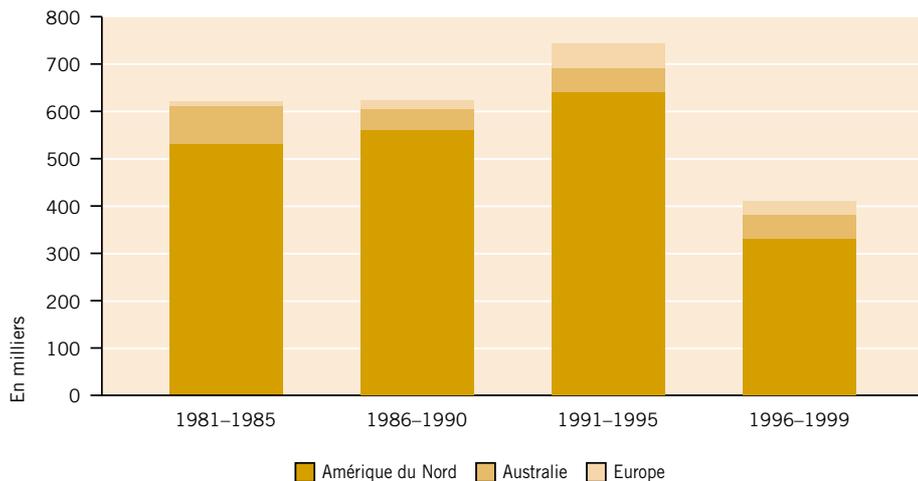
Comme aux États-Unis et au Canada, l'immigration fait partie intégrante du développement de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande. Ces deux pays sont des destinations privilégiées pour les réfugiés à la fin de la Seconde Guerre mondiale, et la plupart arrivent alors d'Europe. De 1945 à 1970, 350 000 réfugiés s'installent en Australie, sans compter les milliers d'autres qui bénéficient du regroupement familial ou d'autres dispositifs d'immigration. Par ailleurs, environ 7 000 sont réinstallés en Nouvelle-Zélande.

L'Australie ne met un terme à sa politique d'immigration réservée aux Blancs (« White Australia ») qu'en 1973. Les soulèvements politiques dans la région de l'Asie bordant le Pacifique ont entraîné un flot de réfugiés vers les côtes australiennes et la Nouvelle-Zélande. À partir de 1975, l'Australie réinstalle le plus grand nombre de réfugiés indochinois, derrière les États-Unis et le Canada : plus de 185 000, dont la moitié sont des boat people vietnamiens. La Nouvelle-Zélande, à la même époque, en réinstalle 13 000. Outre ceux qui sont réinstallés, certains boat people parviennent à faire la traversée entre le sud du Viet Nam et le port septentrional australien de Darwin. Le premier petit bateau accoste en 1976, suivi par des dizaines d'autres. La nécessité d'avoir à mettre en place une nouvelle procédure pour gérer les demandes d'asile s'impose.

Le gouvernement australien crée un Comité de détermination du statut de réfugié, en 1978. Tout au long des années 1980, le nombre de demandes reste faible, mais après les événements de la place Tian'anmen à Beijing, en 1989, il commence à augmenter, d'autant que beaucoup d'étudiants chinois, déjà installés en Australie, souhaitent y rester. En 1992, le Comité de détermination du statut de réfugié est remplacé par un système qui institue

### Réfugiés réinstallés dans les pays industrialisés, entre 1981 et 1999\*

Figure 7.12



\* Pour le détail des pays pris en compte, voir l'annexe 10.  
Sources gouvernementales

une unité de protection au sein du Département de l'immigration et des affaires multiculturelles. Ce dispositif de première instance de décision pour les demandes d'asile est complété par l'institution d'une cour d'appel pour les réfugiés.

La politique australienne de détention obligatoire pour tous les arrivants non autorisés est sujette à controverse. Elle ne prévoit pas d'exception pour les demandeurs d'asile. L'Australie a une politique de visas globale, qui exige que tout voyageur étranger (sauf s'il s'agit d'un citoyen de Nouvelle-Zélande) soit porteur d'un visa pour entrer dans le pays. Beaucoup sont enfermés dans les centres de détention de Port Head Land, de Curtin et de Woomera, à l'extrême nord-ouest du pays.

Mi-1999, l'Australie, à l'instar des autres pays industrialisés, introduit une nouvelle législation de la protection temporaire. Les visas de sanctuaire temporaire apportent une plus grande souplesse pour répondre aux phénomènes des déplacements de masse. Ils sont octroyés à plusieurs milliers d'Albanais du Kosovo et de Timorais, cette année-là. Les bénéficiaires de la protection temporaire n'ont pas accès aux procédures de demande d'asile, sauf décision contraire du ministre, de telle sorte que la durée et la qualité de la protection sont à la discrétion du ministère, plutôt que le fruit d'une procédure juridique de révision. En 1999, le nombre de bateaux abordant l'Australie ne cesse d'augmenter. Par réaction, le gouvernement fait intervenir une nouvelle loi sur l'accueil et le traitement des demandeurs d'asile qui arrivent illégalement dans le pays. Un « accord de coopération régional » avec l'Indonésie est ainsi signé, prévoyant l'interception, la détention et le filtrage des ressortissants de pays tiers transitant par l'Indonésie vers l'Australie.

La Nouvelle-Zélande est l'un des douze pays du monde à proposer un programme déterminé de réinstallation de réfugiés. Son quota annuel est de 750 personnes, soit, par habitant, une proportion équivalente à celle du Canada. Bien que, par sa situation géographique, la Nouvelle-Zélande soit relativement protégée des mouvements spontanés de demandeurs d'asile qui font pression sur les autres pays industrialisés, les chiffres ont augmenté régulièrement pendant les années 1990, pour atteindre environ 3 000 par an, en 1998.

Parmi les principaux pays industrialisés, le Japon, qui a adhéré à la Convention des Nations Unies de 1951 sur les réfugiés, est de loin, depuis 1981, celui qui a reçu le plus petit nombre de demandes d'asile. L'homogénéité ethnique et culturelle du pays est strictement préservée par des contrôles rigoureux des mouvements de population et d'immigration (bien que plus de 10 000 réfugiés indochinois se soient réinstallés ou aient été autorisés à demeurer au Japon, depuis 1975). En dix ans, entre 1990 et 1999, seulement 1 100 personnes ont demandé asile au Japon. Une date limite stricte pour effectuer une demande d'asile et une obligation de présenter une panoplie particulièrement exceptionnelle de preuves font que, entre 1990 et 1997, moins de 4 % des demandeurs ont été acceptés comme réfugiés, aux termes de la Convention de 1951. En 1998 et 1999, le Japon reçoit plus de demandes d'asile que pendant toute la décennie précédente, et le taux d'acceptation atteint 7 % en 1999, alors qu'un nombre croissant de demandeurs d'asile déboutés sont malgré tout autorisés à rester dans le pays, pour raisons humanitaires. Par-delà ses frontières, l'engagement du gouvernement japonais à l'endroit des réfugiés se manifeste par un soutien important aux programmes du HCR.

## Préserver le droit de demande d'asile

En termes législatifs, l'évolution de la procédure d'asile dans les pays industrialisés, au cours des deux dernières décennies, a essentiellement pour objectif de contrôler l'immigration illégale. Les craintes concernant les afflux massifs de réfugiés provenant des régions déchirées par la guerre, les trafics et contrebande de personnes ont contribué à l'introduction de mesures de contrôle plus sévères. Dans la plupart des cas, cette évolution, associée à un arsenal de mesures de contrôle aux frontières, ne permet pas de reconnaître, de façon adéquate, que certaines personnes ont un besoin réel de protection contre la persécution. La préservation des droits des demandeurs d'asile dans les pays industrialisés (qui disposent de systèmes juridiques et de contrôle aux frontières sophistiqués et coûteux) demeure un des défis majeurs pour le XXI<sup>e</sup> siècle.

Les politiques de « dissuasion » ont également contribué à aggraver la confusion entre réfugiés et migrants économiques. Elles ont conduit à jeter l'opprobre sur les réfugiés, en les assimilant à des hors-la-loi. Une fois que les réfugiés se retrouvent en sécurité, ils sont souvent détenus pendant de longues périodes. C'est là un problème grave dans de nombreux pays, surtout lorsque des enfants séparés et non accompagnés ou des familles entières sont maintenus en détention. De même, dans le domaine du regroupement familial, la pratique législative d'un certain nombre de pays fait qu'il est pratiquement impossible de se réunir pour les membres d'une même famille. Cela a un impact déplorable, tant sur la capacité des réfugiés à s'adapter rapidement à leur nouvelle situation, que sur leurs perspectives d'intégration à long terme. Outre d'avoir à préserver le droit de demander l'asile, le défi actuel se situe donc au niveau du respect par les États des droits fondamentaux de l'homme.

Le contrôle des flux mixtes de réfugiés et autres migrants forme un problème complexe, sans réponse facile. En fin de compte, les systèmes imaginés par les pays industrialisés sont subordonnés à la dynamique de la migration internationale, au nombre de réfugiés et autres migrants qui cherchent à s'installer et aux méthodes qu'ils emploient pour ce faire. Cela dépend également des mesures prises par les gouvernements et les organisations internationales pour s'attaquer aux causes de l'exode des réfugiés et des autres flux migratoires. Si le fossé entre les pays riches et les pays pauvres continue de se creuser, comme c'est le cas depuis les cinquante dernières années, et si les pays qui n'appartiennent pas au monde industrialisé ne sont pas suffisamment encouragés et soutenus pour protéger et aider les réfugiés dans leurs propres régions, le nombre de personnes à la recherche d'une vie meilleure dans les États les plus riches du monde restera élevé. Les approches régionales par rapport à l'immigration et à l'asile, comme celles adoptées par l'Europe, ont leur intérêt, mais peuvent se révéler négatives, si elles continuent à saper une approche globale de ces questions.