

Title	L'ASILE POLITIQUE, ENTRE L'HUMANITAIRE ET LE DROIT
Author(s)	Le pors, Anicet
Citation	Osaka University Law Review. 2004, 51, p. 77-90
Version Type	VoR
URL	<a href="https://hdl.handle.net/11094/10743">https://hdl.handle.net/11094/10743</a>
rights	
Note	

*Osaka University Knowledge Archive : OUKA*

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

Osaka University

## L'ASILE POLITIQUE, ENTRE L'HUMANITAIRE ET LE DROIT\*

*Anicet LE PORS\*\**

Le 20 octobre dernier, une barque est découverte au sud de l'île de Lampedusa en Italie ; à bord 15 rescapés et 13 cadavres d'immigrés clandestins d'origine somalienne ; on pense que 70 personnes auraient péri. On se souvient aussi des centaines de milliers de personnes fuyant les massacres ethniques dans les Balkans, puis revenant pour la plupart chez elles. Et encore de ce cargo norvégien divaguant en mer, les autorités australiennes refusant de l'accueillir. Ou de ce militant italien d'extrême-gauche remis aux autorités de son pays ; elles le réclamaient pour le juger, alors qu'il séjournait légalement en France depuis vingt ans.

Derrière ces exemples fortement médiatisés, la question du droit d'asile. Chaque année des dizaines de milliers d'étrangers demandent l'asile politique à la France. Moins d'un sur cinq l'obtient. Les autres poursuivent leur errance où séjournent clandestinement, car seul un faible pourcentage d'entre eux est effectivement reconduit à la frontière. Le système crée donc plus de clandestins que de réfugiés. Périodiquement, la réglementation est réformée, de bonnes consciences s'émeuvent ; on s'interroge alors sur le rapport entre ces arrivées de populations étrangères et le développement des tendances xénophobes. La législation française du droit d'asile est-elle insuffisamment ou excessivement favorable? Comment inscrire les flux de réfugiés dans l'organisation d'une mondialisation démocratique? Entre naïveté et répression, où se situe la juste solution?

Peut-être faut-il élargir la vision pour prendre la mesure du problème de l'asile. Il convient préalablement de distinguer la question des réfugiés politiques de celle des flux migratoires qui peuvent avoir de tout autres motivations : économiques, sociales, culturelles, etc. Ce qui revient à distinguer, autant qu'il est possible, car les questions sont souvent mêlées, la politique du droit d'asile de la politique

---

\* Conférence présentée par Mr Anicet LE PORS à l'Université d'OSAKA en novembre 2003

\*\* Membre du Conseil d'Etat, Ancien ministre, Président de section à la Commission des Recours des Réfugiés

d'immigration. Le Haut Commissariat aux Réfugiés des Nations Unies évalue à 20 millions le nombre de personnes réfugiées, déplacées ou demandeurs d'asile dans le monde, auxquelles il faudrait ajouter 3,8 millions de réfugiés palestiniens. Il ne retient que 12 millions de réfugiés au sens strict, c'est-à-dire tels que définis par le texte de base en la matière : la Convention de Genève signée le 28 juillet 1951. Ce nombre reste stable depuis quelques années.

Qui sont-ils? Des ressortissants d'Afghanistan (4 millions début 2002, beaucoup moins aujourd'hui), du Burundi, d'Irak, du Vietnam, de Bosnie et de nombreux pays d'Afrique. Dans chaque cas, ils se comptent par centaines de milliers, mais ces effectifs varient beaucoup en fonction de la conjoncture des pays d'origine. Où se trouvent-ils? En Asie pour 5,8 millions (48%), en Afrique (25%), en Europe (19%), en Amérique du Nord (5%). L'idée selon laquelle les pays développés seraient submergés par les réfugiés du sud se trouve ainsi démentie s'agissant de l'asile politique. La France accueille environ 132 000 réfugiés (dont 30000 au titre de l'unité de famille), soit un peu plus de 1% du total, c'est-à-dire un pourcentage voisin de celui de son poids démographique dans le monde.

En se plaçant principalement du point de vue du droit d'asile en France, on s'efforcera tout d'abord de dire en quoi il doit être regardé comme un droit d'exception (I), puis de caractériser la manière dont il est reconnu, une reconnaissance d'ailleurs problématique (II), et enfin de faire le point sur sa réalité, le droit d'asile pouvant être regardé, dans un contexte de mondialisation qui bouscule les notions de souveraineté et de citoyenneté, comme un grand enjeu de société (III).

## I. UN DROIT D'EXCEPTION

C'est l'histoire du droit d'asile qui permet de le caractériser comme un droit d'exception. Il donne lieu à la reconnaissance de catégories d'inégales importances. Il convient aussi d'identifier sommairement la consistance du statut de réfugié.

Le droit d'asile et surtout sa pratique ont une **histoire**. La conception de l'asile est étroitement liée à la philosophie politique des sociétés. L'origine de l'asile remonte à la plus haute antiquité. Les pharaons de l'Égypte des derniers siècles avant notre ère l'accordaient aux prêtres pour protéger leurs temples et ceux qui y

vivaient. Les Grecs mettaient à l'abri du pillage les temples, certains quartiers de la cité, les palais des monarques. Dans la tradition romaine, l'asile apparaît davantage comme un droit défini en marge au regard de la perfection recherchée de la législation. Chez les Hébreux, l'asile est lié au talion, dans le cas de l'homicide involontaire, par exemple. L'asile chrétien s'applique aux églises et à leurs dépendances avec un contenu variable et discuté avec le pouvoir séculier ; il se réduit progressivement.

Au fil des siècles, le droit d'asile, que l'on peut provisoirement définir comme la protection accordée à une personne qui fuit un danger de persécution, a été marqué par une double évolution. D'une part, on est passé de la sanctuarisation du lieu (les occupations fréquentes d'églises par les sans-papiers, en France, pouvant en être regardées comme une réminiscence d'une pratique ancienne) à la sanctuarisation de la personne. D'autre part, on observe une évolution d'une prérogative étatique exclusive à une recherche d'harmonisation universelle. Pour autant le respect de la souveraineté nationale du pays d'accueil à l'occasion de l'exercice du droit d'asile garde une grande importance. Droit d'exception au regard de l'Etat de droit, le droit d'asile se définit également dans ses rapports avec la conception de la citoyenneté dans la cité d'accueil et en particulier avec les valeurs qui y sont retenues et appellent qu'il leur soit fait allégeance pour pouvoir bénéficier du "droit de cité".

L'histoire constitutionnelle de la France conserve de fortes traces d'une tradition ancienne. L'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 fait figurer parmi les droits naturels et imprescriptibles de l'homme "la résistance à l'oppression". La Constitution de 1793 qui a fait de l'insurrection, lorsque le gouvernement viole les droits du peuple, "le plus sacré des droits et le plus indispensable des devoirs" (article 35), affirme que "le peuple français est l'ami et l'allié naturel des peuples libres" (article 118). "Il donne asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté. - Il le refuse aux tyrans" (article 120). Dans le même esprit, le 4<sup>ème</sup> alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, qui fait partie du bloc de constitutionnalité actuel, retient parmi les principes "particulièrement nécessaires à notre temps" que "Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République".

Le traité de Versailles, après la première guerre mondiale, en segmentant l'Europe, multiplie les minorités nationales incluses dans chaque entité nationale,

entraînant des discriminations à leur égard et augmentant les occasions de persécution. Les conflits nés de la révolution bolchevique, de la crise et de la montée du fascisme nourrissent d'importants flux de réfugiés. En 1939, la France accueille sur son territoire plus d'un million de réfugiés (Russes, Italiens, Espagnols, Allemands). Ce qui relativise la situation actuelle. L'empirisme domine leur accueil.

C'est après la seconde guerre mondiale qu'un dispositif de grande ampleur voit le jour, justifié par l'importance des personnes déplacées, quelque 30 millions. Se situant dans l'esprit de la Charte des Nations Unies et de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, la Convention de Genève signée le 28 juillet 1951 (entrée en vigueur en France le 21 avril 1954) et complétée par le Protocole signé à New-York le 31 janvier 1967 qui l'ouvre sur le futur, définit la qualité de réfugié et précise leur statut. "Est réfugié la personne qui craint avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, qui se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de son pays d'origine" (article 1,A,2). Le Haut Commissariat aux Réfugiés des Nations Unies, outre d'autres missions opérationnelles dont il peut être chargé, est institué gardien de la Convention

Quelles sont les principales **catégories** du droit d'asile? Aujourd'hui, en France, le droit d'asile repose sur trois piliers d'inégale importance.

Le premier pilier est l'asile conventionnel, parce que fondé sur les dispositions de la Convention de Genève dont les bases viennent d'être évoquées et nous y reviendrons ; c'est la référence majeure.

Le deuxième pilier est l'asile constitutionnel, en raison, comme on l'a relevé précédemment, de son inspiration tirée du Préambule de la Constitution de 1946 ; longtemps resté sans effet juridique réel, il a rebondi après les accords de Schengen et de Dublin ; la loi du 11 mai 1998 lui a donné force, mais son application reste rarissime.

Le troisième pilier est constitué par l'ensemble des autres raisons justifiant l'asile ; c'était notamment, jusqu'à présent, l'asile dit territorial, institué par décret du 23 juin 1998, prérogative purement régaliennne qui servait en particulier à couvrir

des situations telles que celles qui sont prévues à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme : un risque vital ou des traitements inhumains ou dégradants ; c'est également, l'asile dit subsidiaire en gestation au plan européen et dont la loi adoptée la semaine dernière par le Parlement français retient la définition.

Le Haut Commissariat aux Réfugiés des Nations Unies exerce aussi sa protection sur certaines personnes en vertu du mandat qu'il tient du statut qui lui a été conféré par l'Assemblée générale des Nations Unies le 14 décembre 1950.

La qualité de réfugié s'acquiert également sur le fondement du principe de l'unité de famille. La famille est ici retenue dans une définition stricte : il s'agit du conjoint ou du concubin (à condition que le mariage ou le début de la vie commune soit intervenu avant la date à laquelle le réfugié a formulé sa demande) et des enfants mineurs. Le principe ne s'applique pas aux personnes à charge dans le pays d'origine, sauf circonstance particulière (mesure de tutelle).

Enfin, l'asile peut également être accordé par référence aux notions de raisons impérieuses et d'exceptionnelle gravité. Les raisons impérieuses se rapportent à des persécutions antérieures, elles permettent de maintenir le statut de réfugié alors que les circonstances ayant justifié cette reconnaissance ont disparu. Le motif a été retenu à l'origine en faveur des victimes de la terreur nazie, puis de réfugiés basques et des victimes du génocide du Rwanda. On est passé des « raisons impérieuses » à l'« exceptionnelle gravité » à propos de victimes de la guerre du Kosovo. La politique du droit d'asile veille cependant à ne pas faire de cette raison un critère supplémentaire de la Convention de Genève.

Les effets de la **protection** reconnue à la personne qui s'est vue reconnaître la qualité de réfugié sont divers, caractérisés par le fait que l'Etat d'accueil se substitue à l'Etat d'origine. C'est d'abord le droit au séjour. Mais c'est aussi un ensemble de droits économiques et sociaux : le droit au travail, à la protection sociale, à l'hébergement dans certaines conditions. Le réfugié bénéficie aussi de droits politiques sous la forme de l'exercice de libertés publiques : liberté d'opinion, d'association, syndicale, de circulation (dans et hors du territoire français). Les étrangers réfugiés sont cependant soumis à un certain devoir de réserve.

## II. UNE RECONNAISSANCE PROBLEMATIQUE

Quels sont les motifs qui permettent de caractériser la persécution, sa nature? Quel est l'agent de persécution et comment cerner le champ d'application du droit retenu?

Pour que soit reconnue à une personne étrangère la qualité de réfugié sur le fondement de l'article 1,A,2 de la Convention de Genève, qui est rappelons-le, la référence majeure, il convient tout d'abord d'identifier le motif de la **persécution** et la nature de celle-ci (bien que la convention ne donne aucune définition de la persécution elle-même), identifier avec précision l'agent des persécutions et cerner son champ d'application.

Les cinq motifs de persécution de la Convention de Genève énumérés ci-dessus ont fait l'objet d'une abondante jurisprudence.

Le motif tiré de la nationalité doit être compris au sens de minorité nationale il se confond souvent avec l'appartenance à une minorité ethnique. La question se pose fréquemment pour des populations qui revendiquent une nationalité distincte de celle du pays sur le sol duquel elles vivent, comme les kurdes en Turquie ou en Irak, par exemple. L'invocation du critère de nationalité existe également dans le cas de mariages mixtes, tels qu'entre Arméniens et Azéris. Le critère a pris de l'ampleur depuis la disparition de l'URSS et de la Yougoslavie.

Le motif relatif à la race recouvre en réalité l'appartenance à une minorité ethnique. Si la discrimination selon la race est universellement condamnée, elle est à la base néanmoins de nombreux cas de discrimination et de persécution. Pour autant la simple appartenance à une minorité ne suffit pas, la persécution doit être avérée et personnalisée. Elle a été souvent évoquée à propos de l'esclavage des négro-mauritaniens, des politiques de purification ethnique dans les Balkans, de la pratique rituelle de l'excision au Mali, de la déportation de populations par les Khmers rouges, etc.

Le motif fondé sur la religion repose sur une interprétation concrète des contextes. Le respect de la liberté religieuse suppose le libre choix d'une croyance religieuse et le droit de vivre selon celle-ci. Mais là encore la persécution doit présenter un certain degré de gravité et ne pas consister en simples restrictions. A

titre d'exemple on peut signaler le cas de femmes refusant de porter le tchador en Iran, de témoins de Jéhovah dans l'ex-Zaïre, de la minorité juive au Kazakhstan ou en Ukraine, de femmes converties à la religion chrétiennes en Algérie, ou des adeptes du Falun Gong en Chine.

La persécution en raison de l'appartenance à un certain groupe social est particulièrement délicate à définir. Le groupe social doit correspondre à un ensemble de caractéristiques communes inhérentes à la personne qui donnent prétexte à la persécution. En raison de l'imprécision de la définition, les Etats sont réticents à utiliser ce critère. C'est l'énumération des exemples retenus qui permet le mieux d'en donner la signification. Il s'agit par exemple de l'appartenance à la bourgeoisie en Chine qui fait regarder ses membres comme contre-révolutionnaires, les transsexuels en Algérie, des homosexuels dans certains pays. La définition du groupe social est plus restrictive en France que dans les pays anglo-saxons et l'on préfère généralement avoir recours à d'autres critères lorsqu'ils existent (ainsi l'asile accordé à une prostituée originaire de St-Domingue, non parce qu'elle était persécutée comme appartenant à un certain groupe social que constitueraient les prostituées de St-Domingue, mais en raison de son origine ethnique, CRR 17.10.2003).

La persécution en raison d'opinions politiques est le motif le plus général ; il est d'ailleurs susceptible le plus souvent d'englober les autres raisons. C'est pourquoi on parle simplement d'asile politique si l'on ne veut pas spécifier le critère. Il est retenu non seulement si le requérant fait état d'un engagement politique, mais aussi si ses activités sont regardées comme des manifestations d'opposition par les autorités du pays d'origine. Il recouvre une extrême variété de situations. Il peut s'agir d'activités militantes dans un parti d'opposition (action au sein du parti Toudeh en Iran), de la participation à une manifestation contre le régime en place (fête kurde du Newroz en Turquie), de la publication d'écrits contestataires, de la résistance à une armée d'occupation (contre la présence syrienne au Liban), d'actions pour la défense des droits de la femme (au Soudan), de liens avec un régime déchu (cadre communiste en Afghanistan), etc.

La persécution (ou la crainte de persécution) doit, pour être retenue, présenter un certain degré de gravité, interdire une vie normale et revêtir un caractère personnel. Une garde-à-vue de courte durée, un banal contrôle d'identité, de simples brimades ne sont pas reconnus comme persécutions. En revanche le sont des pressions



policières constantes, des brimades ou des mesures vexatoires graves et répétées.

La reconnaissance de la qualité de réfugié dépend aussi de la nature de l'**agent de persécution**. La persécution doit être imputable à l'autorité publique du pays d'origine, ou avoir été encouragée ou tolérée par celle-ci lorsqu'elle est le fait de particuliers ou de groupes. Les persécutions sont regardées comme encouragées lorsqu'elles émanent de groupes qui soutiennent le pouvoir en place : police parallèle, milice ou parti politique. La tolérance volontaire est plus difficile à cerner, elle peut revêtir la forme d'un refus systématique ou d'une abstention délibérée de protection. Certains cas ont été retenus comme justifiant l'octroi de l'asile où il est apparu que les démarches auprès des autorités étaient vaines.

Des craintes de persécution à l'égard d'autorités de fait peuvent encore ouvrir droit au statut de réfugié sous certaines conditions. Lorsque des forces rebelles ou des armées étrangères occupent une partie du territoire d'un pays et l'administrent, la compétence juridictionnelle des autorités officielles s'en trouve réduite d'autant. Ces autorités de fait sont alors regardées comme agents de persécution au sens de la Convention de Genève. Cette situation a été observée dans l'ex-Yougoslavie, au Liban, en Afghanistan, en République démocratique du Congo. En revanche la Convention ne s'applique pas lorsque les craintes sont invoquées en raison d'une situation générale d'insécurité. La loi qui vient d'être votée par le Parlement français précise la notion d'agent de persécution.

**La non-reconnaissance** du statut de réfugié peut résulter de différentes causes.

Du rejet de la demande tout d'abord. Une abondante jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Commission des Recours des Réfugiés (CRR) balise les décisions prises, et si certains cas présentent à juger de réelles difficultés vu l'absence compréhensible d'éléments confirmatifs à l'appui, de nombreux autres cas sont rejetés pour des raisons évidentes : la demande n'entre pas dans le champ du droit d'asile (les motifs sont économiques, sociaux, culturels, ou relèvent du droit commun) ; elle est manifestement dilatoire et ne vise qu'à faire courir des délais ; les éléments fournis sont contradictoires, superficiels, voire mensongers. Ainsi en est-il, en France, de la plus grande partie des recours exercés par les demandeurs d'asile chinois.

Certaines personnes peuvent être exclues de la protection prévue de la

Convention de Genève parce qu'elles sont jugées indignes de cette protection en raison d'actes qu'elles ont commis, Trois catégories d'agissements sont retenues. Il s'agit d'abord de personnes dont on a des raisons sérieuses de penser qu'elles ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité. Ensuite, de personnes ayant commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil, même si le crime a été commis dans le cadre d'un combat politique. Enfin, de personnes qui se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies, notamment de graves violations des droits de l'homme (La famille Duvalier à Haïti, par exemple).

Enfin la qualité de réfugié cesse lorsque les raisons qui avaient conduit à attribuer le statut à la personne ont disparu ; qu'il apparaît qu'elle a obtenu ce statut par la fraude ; que le régime du pays d'origine a changé ; que l'intéressé a fait allégeance aux autorités de son pays par un acte significatif (cas de retour dans son pays).

En conséquence de la non-reconnaissance de la qualité de réfugié, les personnes déboutées peuvent faire l'objet d'une expulsion. Celle-ci est entourée de garanties : l'étranger ne peut être renvoyé dans un pays dans lequel il risquerait d'être exposé à un risque vital ou à des traitements inhumains ou dégradants. Un réfugié ne peut être expulsé ou refoulé vers un pays où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de l'un des critères de reconnaissance de la qualité de réfugié analysés ci-dessus. L'expulsion d'un réfugié en situation régulière ne peut avoir lieu que pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public, notamment s'il constitue lui-même une menace pour l'ordre public.

### III. UN ENJEU DE SOCIÉTÉ

Au moment où vient d'être adopté en France, une profonde réforme du droit d'asile, il importe de caractériser le dispositif et la procédure qui en permettent la mise en œuvre, de donner quelques éléments statistiques sur l'ampleur du phénomène avant d'esquisser quelques éléments prospectifs.

En France, le **dispositif** de détermination de la qualité de réfugié a été fixé par la loi du 25 juillet 1952 modifiée par la loi du 11 mai 1998, puis après la promulgation, par la nouvelle loi. Il confie la reconnaissance de la qualité de

réfugié à un établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère des Affaires étrangères, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et à une juridiction administrative spécialisée, la Commission des Recours des Réfugiés (CRR) placée sous le contrôle de cassation du Conseil d'Etat, chargée de statuer sur les recours formés par les demandeurs d'asile déboutés par l'OFPRA.

La CRR est actuellement organisée en une cinquantaine de formations de jugement, chacune d'elle étant composée d'un président (membre du Conseil d'Etat, du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ou de la Cour des comptes, dans l'avenir de magistrats de l'ordre judiciaire), d'un assesseur désigné par l'OFPRA et d'un assesseur représentant le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). Les membres des formations sont assistés de rapporteurs chargés de l'instruction des dossiers. La procédure et les conditions de recevabilité sont proches de celles en vigueur dans l'ensemble de la juridiction administrative. Le recours est gratuit ; les requérants peuvent bénéficier de l'aide juridictionnelle sous certaines conditions (notamment l'entrée régulière sur la territoire) et se faire assister d'un avocat ; ils disposent d'un interprète. En séance publique (sauf huis clos pour une raison d'ordre public ou sur demande du requérant), après avoir entendu le rapporteur, l'avocat du requérant plaide, puis le demandeur d'asile est interrogé par les membres de la formation de jugement. Celle-ci prend sa décision au cours d'un délibéré qui n'est pas public.

S'agissant de la **statistique** du droit d'asile, actuellement, en dehors de l'asile territorial, on enregistre annuellement environ 50 000 demandes d'asile en France (5 000 au début des années 80). L'OFPRA accorde le droit d'asile à 12% des demandeurs et, sur le recours de plus de 30 000 déboutés, la CRR annule environ 6% des décisions (et accorde, par conséquent, l'asile), soit donc au total environ 18% de décisions favorables. Le travail de l'officier de protection de l'OFPRA, puis du juge de la CRR, consiste donc à apprécier, sur la base des éléments fournis par le requérant et sa connaissance de la situation du pays d'origine, les motifs de la persécution et la nature de celle-ci au regard notamment des critères avancés par la Convention de Genève, l'agent des persécutions, la réalité des craintes en cas de retour.

La CRR a enregistré 31 500 recours en 2002, soit un doublement depuis 1999 (15 700). Dix nationalités, pour lesquelles il y a eu plus de mille recours, ont

représenté cette année-là 80% du total. Les chiffres varient beaucoup d'une année à l'autre : pour la Turquie 3 615 recours en 2002, en progression de 24% par rapport à 2001, la République démocratique du Congo 3382 (+69%), la Chine 2364 (-24%), le Mali 2169 (-16%), le Sri Lanka 1861 (+31%), l'Algérie 1677 (+16%), la Mauritanie 1649 (+13%), Haïti 1624 (-32%), le Congo (Brazzaville) 1373 (+194%), la Yougoslavie 1030 (-9%). Le taux global d'annulation des décisions rendues par la CRR a été en 2002 de 9,4%, mais il varie beaucoup selon les pays : de 0,3% pour le Mali ou la Chine à 15% pour le Congo et 23% pour le Sri Lanka. Peu de décisions de la CRR sont déférées à la cassation du Conseil d'Etat ; celui-ci en a jugé 792 en 2002, mais seulement 11 ont franchi le seuil de l'admission préalable et il n'y a eu que 3 annulations avec renvoi devant la CRR. Le nombre d'affaires susceptibles de faire l'objet d'un recours devant la CRR est appelé à augmenter, en raison notamment du transfert à l'OFPRA et à la CRR de l'asile territorial. L'aide juridictionnelle a été accordée à 7440 requérants en 2002 et la part des affaires ayant bénéficié de l'assistance d'un avocat est passée de 31% en 2001 à 44% en 2002.

Il convient, enfin, de s'interroger sur les **perspectives** d'évolution du droit d'asile.

La nature du droit d'asile, droit d'exception, les modalités de sa reconnaissance et sa réalité sociale et politique en font un grand enjeu de société. Accorder ou refuser l'asile à un étranger est un acte grave et à fort contenu politique. Le refuser à une personne qui pourrait justifier de cette qualité au mieux l'installe dans la clandestinité et la précarité, au pire l'expose à l'expulsion vers ses persécuteurs et peut-être à la torture et à la mort. Accorder l'asile à une personne qui n'en est pas digne constitue un danger pour le pays d'accueil et un déni de justice tant au regard des Etats de droit concernés que des règles du droit international. Mais s'il est aisé d'écarter les solutions extrêmes : la naïveté irresponsable et la diabolisation xénophobe, la plupart des cas qui se présentent au guichet du droit d'asile sont le plus souvent marqués de beaucoup d'incertitude. La rencontre des odyssees et du droit est à haut risque.

Et pourtant il faut décider et forger une intime conviction qui, avec les précautions indispensables, donne une chance à ces errants, ces "damnés de la terre" d'un monde souvent impitoyable pour les faibles et complaisant avec les puissants. Faute d'un système de protection mondial ou international réaliste au

stade actuel d'organisation du genre humain, il faut qu'existent des nations souveraines pour que la protection accordée par le droit d'asile soit effective, car après la sûreté, le rétablissement d'une vie civile aussi normale que possible est la conséquence majeure de la reconnaissance de la qualité de réfugié.

Anticipant sur une nouvelle directive de l'Union européenne non encore adoptée, le gouvernement français a entrepris de légiférer à nouveau sur l'entrée et le séjour des étrangers en France et sur le droit d'asile. A ce sujet cinq dispositions de la nouvelle loi apparaissent particulièrement importantes.

Il s'agit, en premier lieu, d'établir une liste de « pays d'origine sûrs ». Un pays est considéré comme sûr s'il veille au respect des principes de la liberté, de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Les demandes des ressortissants de ces pays feraient l'objet d'une procédure d'examen accélérée. On peut prévoir que la plupart des demandes émanant de ces pays seraient rapidement rejetées.

En deuxième lieu, la notion d'agent de persécution est étendue, au-delà des autorités de l'Etat, aux partis ou organisations qui contrôlent l'Etat ou une partie substantielle du territoire de l'Etat, aux acteurs non étatiques dans la mesure où les autorités nationales ou internationales ne peuvent ou ne veulent offrir une protection. C'est là sans doute une mesure souhaitable qui permettra d'apporter une solution réaliste dans des situations complexes d'ingérence étrangère ou de guerre civile.

En troisième lieu, est introduite la notion d'asile interne qui permettrait de refuser l'asile en France à un demandeur, dans la mesure où il pourrait bénéficier d'une protection des autorités dans une région de son propre pays où l'on estimerait qu'il n'est pas exposé à un risque de persécution. Cette notion est liée à celle d'autorité de fait précédemment évoquée.

En quatrième lieu, est définie une « protection subsidiaire » répondant à des motifs autres que ceux qui sont retenus par la Convention de Genève, les combattants en faveur de la liberté ou le HCR. Elle correspond approximativement à ce qu'est aujourd'hui l'asile territorial. La protection subsidiaire serait accordée pour un an renouvelable.

En cinquième lieu, la loi prévoit que le président et les présidents de sections de CRR peuvent, par ordonnance, régler les affaires dont la nature ne justifie pas l'intervention d'une formation collégiale.

Un certain nombre de mesures concernant le dispositif de reconnaissance de la qualité de réfugié accompagnent la réforme. Ainsi l'OFPRA instruirait désormais l'ensemble des demandes d'asile y compris celles de l'asile territorial devenu subsidiaire. Le président de l'OFPRA est doublé d'un directeur général chargé de la gestion de l'office. Les décisions motivées de rejet des demandes d'asile sont aussitôt communiquées au ministre de l'intérieur.

On le voit, l'attribution du droit d'asile est aujourd'hui une grande question de société liée à la relativisation de l'Etat-nation, à la dénaturation de la notion de classe, aux bouleversements sociologiques, à l'évolution des mœurs et à l'effondrement des grandes idéologies messianiques dans un contexte de mondialisation active et de crise de civilisation. Il y a, par là, un lien étroit entre le droit d'asile, la souveraineté nationale (du pays d'accueil comme du pays d'origine) et la citoyenneté, co-souveraineté régie par un contrat social. Tenter d'apporter des réponses aux questions posées conjointement par le "droit de cité" et par le "droit d'asile" est peut-être la manière la plus pertinente de faire de la politique aujourd'hui.

