

**L'AIDE AUX DEMANDEURS D'ASILE**  
**La part du mouvement associatif dans l'accès à l'asile**

Sous la co-direction de Spyros FRANGUIADAKIS et Edith JAILLARDON  
Dominique BELKIS et Sylvie BERNIGAUD

*Note de synthèse*

Longtemps, la tradition française fut de reconnaître des droits et libertés au profit des individus sans pour autant que les pouvoirs publics s'impliquent dans les conditions de leur accessibilité et de leur utilisation. En d'autres termes, l'individu dont il est question est davantage perçu comme un sujet abstrait de droit que comme une personne susceptible de mobiliser des prérogatives face à l'autorité publique, et éventuellement face au juge. C'est l'avènement et la multiplication des droits subjectifs qui posent la question, non seulement de leur revendication, mais également de leur accessibilité et donc de leur effectivité.

Sous l'influence déterminante de la Convention et de la Cour Européenne des droits de l'homme, le législateur français va enfin se préoccuper de définir un cadre juridique plus adapté (lois du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique et du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits, auxquelles il faut ajouter la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998). L'ensemble de ces textes affirme que l'accès au droit est indissociable de l'accès aux droits dans la mesure où c'est à la fois le citoyen et la personne humaine qui sont concernés. Devenu un «*droit fondamental qui participe d'une vision citoyenne de la justice* », l'accès au droit confère une double responsabilité aux Etats de droit contemporains : non seulement les lois produites doivent être intelligibles (le Conseil Constitutionnel a, dans ce sens, défini un «*objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi* »), mais elles doivent également faire connaître aux individus les moyens permettant de concrétiser les prérogatives juridiques qui leur sont reconnues. Le citoyen dont il est question n'est ainsi plus seulement le simple titulaire passif de droits, c'est aussi un citoyen-acteur susceptible de faire valoir l'effectivité de ses droits.

C'est dans cette perspective que nous avons cherché à appréhender la question de l'accès à l'asile pour ces exclus de la citoyenneté que sont les demandeurs d'asile. En effet, étrangers et, à ce titre, non identifiés comme bénéficiaires de la protection de l'Etat français, le plus souvent en situation irrégulière sur le territoire national et, par ce seul fait, exclus du bénéfice

de l'aide juridique, ils ont dû quitter leur Etat d'origine qui ne voulait ou ne pouvait plus assurer la protection de leur vie ou de leur intégrité physique, et donc ne les reconnaissait plus comme ses citoyens. Rejetés, ils cherchent alors à faire reconnaître leur existence juridique et politique par un autre Etat, donc par un autre pouvoir souverain à qui il va appartenir de décider, sur la base de conventions internationales (principalement, la Convention de Genève du 28 juillet 1951), quel va être le sort de ceux pour lesquels le droit d'asile est le dernier des droits auxquels ils peuvent prétendre.

A l'époque contemporaine, l'asile est attaché à l'Etat, il caractérise la protection qu'un Etat accorde, sur son territoire, de manière discrétionnaire (mais non arbitraire) à une personne fuyant un autre Etat, en général son Etat d'origine. Comme le relève F. Moderne, « *l'asile met en rapport direct l'individu demandeur d'asile – touché dans ses droits les plus élémentaires, sa liberté et sa dignité – et l'Etat dont il n'est pas le citoyen, et qui n'entend pas abandonner sa souveraineté territoriale* ». C'est dire que ce que l'on appelle le droit d'asile est un mécanisme très complexe qui met en jeu quelques-unes des notions fondamentales de nos sociétés : les droits de l'homme, la citoyenneté, l'Etat dans l'exercice de sa souveraineté, l'Etat dans ses rapports avec les autres Etats... C'est dire également que l'histoire de l'asile est celle d'une triple collision entre, d'une part, ce qui ressort de la fonction essentielle de l'Etat moderne, à savoir le respect des droits fondamentaux de la personne dont le principe est de ne s'accompagner d'aucune considération de nationalité ; d'autre part, le principe de la souveraineté sur la base duquel l'Etat réserve sa protection à ses seuls nationaux et ne l'étend qu'aux étrangers de son choix ; et enfin, l'aspiration du demandeur d'asile à une protection, notamment à celle des droits fondamentaux que son Etat d'origine ne veut plus ou ne peut plus lui assurer.

Jusqu'au milieu des années 70, la procédure de l'asile est activée par des candidats au refuge qui correspondent au plus près aux critères conventionnels. Par la suite, l'arrêt de l'immigration, les changements intervenus dans les raisons qui conduisent des individus à fuir leur pays ainsi que l'absence d'une véritable politique de gestion des flux migratoires conduisent à faire de la procédure d'asile l'unique moyen d'accès légal sur le territoire national faisant peser sur la plupart des demandes d'asile une véritable « présomption de suspicion ». La très forte augmentation du nombre des candidats à l'asile qui s'ensuit crée

pour les organismes chargés d'examiner les dossiers de réelles difficultés pour en apprécier leur bien-fondé ; au bout du compte, il en résulte un très faible taux d'octroi du statut de réfugié.

Le véritable « parcours du combattant » qu'est devenue la demande d'asile exige une connaissance des textes, des procédures et du cadre juridique que les intéressés sont loin de maîtriser. Dès lors, l'intervention des acteurs associatifs devient décisive dans l'accueil et l'accompagnement des demandeurs d'asile dans leurs démarches et, par conséquent, dans la défense du droit d'asile lui-même.

En centrant notre analyse sur le travail d'aide des associations en ce qu'il contribue à assurer l'effectivité du droit d'asile, nous mettons en évidence les conditions de possibilité que ces associations offrent pour faire valoir l'accès à un droit (le droit de déposer une demande d'asile), et plus largement, les conditions sociales et juridiques de la production du statut de réfugié. Notre recherche porte sur le dispositif associatif lyonnais mis en place à partir du début des années 80, le CRARDDA devenu en 1999 *Forum Réfugiés*, dont la raison sociale est l'aide aux demandeurs d'asile et la défense du droit d'asile.

La particularité de notre approche est de combiner un double regard, juridique et socio-anthropologique, aussi bien sur la question de l'asile elle-même que l'on ne saurait réduire ni à des procédures étroitement juridiques ni à des prétentions purement humanitaires que sur les activités associatives qui ne sauraient être analysées indépendamment des données politico-juridiques actuelles, et notamment d'une actualité communautaire (Union Européenne) en pleine effervescence. Chacune des dimensions qui structurent notre rapport de recherche a ainsi été l'objet de cette convergence d'approche.

Dans la première partie consacrée à la question de l'accessibilité à l'asile, nous mettons en évidence à quel point l'asile est indissociablement lié à la constitution de l'Etat contemporain en ce qu'il met en jeu sa souveraineté. Droit fondamental, l'asile n'est pourtant pas un droit subjectif que l'individu serait susceptible de revendiquer. S'il n'y a pas de droit à l'asile, il y a, en revanche, un droit de l'asile concrétisé par l'existence d'une autorité administrative, l'OFPRA, et d'une juridiction, la Commission des Recours des Réfugiés. Chargées de l'examen des demandes d'asile, ces institutions n'ont aucune part dans l'accueil des

demandeurs d'asile. C'est là une activité qui, bien qu'à forte connotation militante, est déléguée par les pouvoirs publics, et depuis longtemps, à des structures associatives.

Les changements de la fin des années 1970, déjà évoqués, sont à l'origine de la publicisation de l'asile et d'une mobilisation associative aussi bien à l'échelle nationale qu'à l'échelle locale. Dans le contexte lyonnais, l'émergence du CRARDDA, (*Forum Réfugiés*), un mouvement associatif dont la spécificité est de fédérer les compétences de différentes associations préoccupées par la défense des étrangers et de revendiquer une autonomie par rapport au dispositif national d'accueil, est au centre de notre analyse. En tant que gestionnaire de plusieurs centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA), *Forum Réfugiés* pose l'accès à l'hébergement comme un enjeu politique essentiel de l'effectivité de l'accès au droit. La question de l'admission en CADA, appréhendée à travers l'analyse de la Commission Locale d'Admission, devient alors un indicateur pour comprendre les conditions définies par cet acteur associatif pour l'accès à l'aide qu'il propose. Il faut ajouter que la question de l'accueil et de la prise en charge revêt une acuité particulière à partir du moment où les candidats à l'asile, reconnus comme une catégorie juridique spécifique, voient leur nombre augmenter de manière exponentielle et, parallèlement, leur droit au travail quasiment disparaître.

La deuxième partie, centrée sur l'étude des activités de *Forum Réfugiés*, nous permet de montrer comment cette association conçoit, organise son travail d'aide et donne donc un caractère effectif à l'accès aux procédures spécifiques d'accès à l'asile. Dans cette perspective, l'association a développé un dispositif complexe et original d'encadrement des personnes et de traitement de leurs dossiers que nous nous sommes attachés à analyser. Nous pouvons ainsi mettre en évidence divers modes de saisie du demandeur d'asile qui lui assurent une inscription socio-administrative sur le territoire national. De plus, le travail de cadrage effectué par l'association rend possible un traitement global de l'individu qui tient compte de son identité, une identité définie en termes juridico-administratifs mais aussi sociaux et politiques. Le demandeur d'asile nous apparaît tout à la fois comme un «hébergé», un «affilié» et un «requérant», et c'est dans l'imbrication de ces différentes dimensions que se dessine également une certaine conception du demandeur d'asile et que se comprend le travail d'aide à l'accès au droit et aux droits réalisé par l'association. Pendant toute la durée de la procédure, le demandeur d'asile est «hébergé», ce qui l'inscrit dans un espace de vie et, par

là même, dans un espace de relations. Il est « affilié », et donc pris en compte par les diverses structures administratives et sociales. Il est enfin « requérant », ce qui implique que les moyens de convaincre de sa qualité de réfugié lui soient offerts par l'association.

La rédaction du récit est ce moment essentiel qui représente pour la personne l'occasion de tenter de se conformer aux critères de la Convention de Genève, en identifiant les « *menaces de persécutions* » craintes ou subies, mais aussi d'effectuer un retour biographique rendant possible une certaine forme de reconstruction identitaire. Le demandeur d'asile redevient ainsi un « être historique » singulier, inscrit dans un réseau de relations sociales et dans un contexte politique. Mettre en avant la dimension d'être persécuté et menacé du demandeur d'asile dans le travail d'aide à l'élaboration du récit est un moyen pour *Forum Réfugiés* de faire reconnaître la nécessité de sa protection et de faire valoir l'effectivité de l'aide à l'accès à l'asile. C'est en ce sens que l'association défend une conception politique de l'asile fondée sur une définition politique de la personne.

Dans la dernière partie du rapport, nous interrogeons les effets des processus d'harmonisation et de communautarisation initiés par l'Union Européenne, quant à la définition de l'asile et quant aux dispositifs de prise en charge des demandeurs d'asile et des réfugiés. Ce niveau d'analyse à l'échelle communautaire s'est imposé à nous en cours de recherche dans la mesure où la question de l'asile et de son accessibilité est en train de prendre une dimension qui dépasse le seul cadre national. En effet, l'ensemble des principes qui la concernent (relatifs à l'accueil des demandeurs d'asile, à la détermination de l'État responsable de l'examen de la demande, à la définition des critères de reconnaissance et à l'établissement de normes minimales concernant l'octroi et le retrait du statut de réfugié) sont sur le point de devenir l'objet de politiques communautaires pour lesquelles les décisions seront prises à la majorité des États-membres. Une directive organisant l'octroi d'une protection temporaire à « *des personnes déplacées* » a d'ores et déjà été adoptée (juillet 2001).

Toutes ces initiatives convergentes nous conduisent à considérer que désormais l'échelon pertinent de la protection est situé au niveau communautaire, ce qui revient à dire que le territoire de refuge correspond à l'espace Schengen. Ce qui revient à dire également que, dorénavant, la protection accordée à un individu le sera par un Etat déterminé sur la base des

principes définis au niveau communautaire et à la majorité : les États-membres n'apparaîtront bientôt plus que comme les « gestionnaires » d'une prérogative qui relevait jusqu'à présent de l'exercice de leur souveraineté.

Dans ce contexte se pose la question de savoir comment *Forum Réfugiés* envisage de continuer à remplir le double rôle qu'il s'est assigné jusqu'à présent, à savoir accueillir et aider les personnes à accéder à l'asile et défendre le principe du droit d'asile. Il semble que l'enjeu pour *Forum Réfugiés* est de parvenir à se repositionner en tentant de devenir un acteur associatif « incontournable » par sa participation aux instances européennes de concertation et de proposition dans le domaine de l'asile tout en continuant à préserver son identité militante. Il semble par ailleurs que cette reconnaissance communautaire lui permet de s'affirmer davantage aussi bien à l'échelon national, qui reste celui du traitement des dossiers individuels, qu'à l'échelon local, qui est celui de la prise en charge des personnes. Une telle stratégie, qui consiste à tenter de maîtriser les différentes échelles pertinentes, devrait rendre possible un élargissement de son territoire d'actions tout en persistant dans ce qui est sa raison d'être, faire accéder la question de l'asile dans l'espace public national et européen.

Un autre effet de la communautarisation en cours est de faire sortir définitivement l'asile du domaine du droit subjectif pour le faire entrer dans celui des politiques publiques dont l'enjeu n'est pas d'attribuer au cas par cas un statut de réfugié mais bien de permettre de gérer des déplacements massifs de populations en quête de protection. En d'autres termes, « noyés » parmi les migrants, les demandeurs d'asile risquent de n'être plus que l'objet de politiques dont la finalité est le traitement des flux migratoires mais certainement pas la protection des persécutés qui demandent à être réhabilités dans des droits leur garantissant une place dans une communauté politique. Dans ces conditions, on peut se demander si la distinction qui prévaudra n'est pas celle qui opposera le demandeur d'asile susceptible d'être reconnu comme réfugié statutaire (au sens de la Convention de Genève), sujet d'un véritable droit, et les personnes déplacées, objet précarisé d'une « *protection subsidiaire* » temporaire résultant de politiques publiques communautaires. Dès lors, la question se pose de savoir comment va être envisagée l'effectivité de l'accès aux procédures d'accès à la protection conférée par le statut de réfugié et quelle part les associations d'aide vont revendiquer dans ce domaine.