

Sécurité humaine et demandeurs d'asile en Occident

Human Security and Non-Citizens. Law, Policy and International Affairs. Édité par Alice Edwards et Carla Ferstman. Cambridge University Press, 640 p.

The Limits of Transnational Law. Refugee Law, Policy Harmonization and Judicial Dialogue in the European Union. Édité par Guy Goodwin-Gill et Hélène Lambert. Cambridge University Press, 280 p.

Anne-Claire Gayet and Damien Larramendy

Number 237, Summer 2011

Passages des frontières

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/64113ac>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Spirale magazine culturel inc.

ISSN

0225-9044 (print)

1923-3213 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Gayet, A.-C. & Larramendy, D. (2011). Sécurité humaine et demandeurs d'asile en Occident / *Human Security and Non-Citizens. Law, Policy and International Affairs*. Édité par Alice Edwards et Carla Ferstman. Cambridge University Press, 640 p. / *The Limits of Transnational Law. Refugee Law, Policy Harmonization and Judicial Dialogue in the European Union*. Édité par Guy Goodwin-Gill et Hélène Lambert. Cambridge University Press, 280 p. *Spirale*, (237), 50–52.

Sécurité humaine et demandeurs d'asile en Occident

PAR ANNE-CLAIRE GAYET ET DAMIEN LARRAMENDY

HUMAN SECURITY AND NON-CITIZENS. LAW, POLICY AND INTERNATIONAL AFFAIRS

Édité par Alice Edwards et Carla Ferstman

Cambridge University Press, 640 p.

THE LIMITS OF TRANSNATIONAL LAW. REFUGEE LAW, POLICY HARMONIZATION
AND JUDICIAL DIALOGUE IN THE EUROPEAN UNION

Édité par Guy Goodwin-Gill et Hélène Lambert

Cambridge University Press, 280 p.

La sécurité humaine est généralement définie comme la capacité des individus à vivre libres de peur (*freedom from fear*) et libres de besoin (*freedom from want*). L'émergence de ce concept est considérée de manière quasi unanime comme le signe précurseur du basculement d'un paradigme westphalien à un paradigme post-westphalien. Le paradigme westphalien tient son nom du Traité de Westphalie, signé en 1648, qui a mis fin à la guerre de Trente Ans. Ce document a notamment gelé en Europe les velléités expansionnistes confessionnelles, fixé les frontières des pays européens et mis en place les règles de base du protocole diplomatique encore en vigueur. Le système westphalien, qui fait de l'État l'acteur central du système international, est régi par les notions de sécurité et de souveraineté nationales. De son côté, le paradigme post-westphalien clame l'obsolescence du paradigme westphalien, estimant qu'il est désormais nécessaire de s'intéresser à des acteurs non étatiques afin de comprendre le système international. Cette nouvelle conception théorique préfigure un monde postmoderne dans lequel les identités sont fluides, les allégeances éclatées ; elle place les individus au cœur des enjeux touchant notamment à la sécurité, au développement ou encore à l'aide humanitaire. Le succès du concept de sécurité humaine se reflète dans la multiplication des rapports, des résolutions, des ONG, des journaux académiques et des institutions de recherche centrés sur la sécurité humaine, ainsi que dans la création d'un récit nouveau sur la sécurité.

L'écrasante majorité de la littérature dans ce domaine traite de la population des pays du Sud. Mais qu'en est-il des dizaines de milliers de demandeurs d'asile qui frappent chaque année aux portes des pays du Nord ? Qu'en est-il de cette population qui symbolise pourtant mieux que toute

autre la fluidité et la postmodernité dans lesquelles le concept de sécurité humaine est censé puiser ses racines ?

La lecture des ouvrages *Human Security and Non-Citizens* et *The Limits of Transnational Law* permet justement de proposer une réflexion sur le concept de sécurité humaine, appliqué aux demandeurs d'asile dans le monde occidental.

SÉCURITÉ HUMAINE ET DEMANDEURS D'ASILE

Dans un premier temps, le concept de sécurité humaine permet en effet de remettre en question, voire jusqu'à un certain point de déconstruire, l'image véhiculée et promue — par certains médias et hommes politiques, à dessein ou non — des flux migratoires en général et des demandeurs d'asile en particulier comme une menace à la stabilité et à la sécurité internationales. Les liens de causalité les plus couramment établis pour associer les demandeurs d'asile à une menace sont les suivants : (1) parmi les demandeurs d'asile peuvent se cacher des terroristes qui prévoient frapper au cœur des sociétés d'accueil ; (2) ceux qui proviennent d'un même pays en trop grand nombre peuvent influencer sur la politique étrangère du pays d'accueil et l'entraîner dans des conflits qui ne le concernent pas. Le concept de sécurité humaine permet de se dégager de cette myopie westphalienne et de mettre en évidence la vraie menace à la stabilité et à la sécurité internationales, qui est le non-respect des droits fondamentaux dans certains États : ce sont les gouvernements qui oppriment leur population, et non les personnes tentant de fuir cette oppression, qui sont les véritables dangers. Le concept de sécurité humaine fait ainsi écho à la théorie des besoins humains de John Burton, selon laquelle la cause

des guerres civiles, guerres qui tendent bien souvent à s'internationaliser, résiderait dans le non-respect des besoins humains fondamentaux tels que ceux de sécurité, d'appartenance, de réalisation, de liberté, de justice et de participation (*Conflict Resolution and Prevention*, St. Martins Press, 1990).

Ensuite, le concept de sécurité humaine permet de s'interroger sur la pertinence de la distinction établie, tant en droit national qu'international, entre deux catégories de migrants qui se confondent dans la réalité : l'individu qui émigre pour des raisons politiques et celui qui le fait pour des raisons économiques. Sous-jacente à cette catégorisation se trouve la dichotomie, dans la psyché populaire, entre d'un côté les « vrais » demandeurs d'asile — ceux qui fuient l'oppression politique dans leur pays d'origine — et d'un autre côté les « faux » — ceux qui voudraient profiter des avantages économiques et des programmes sociaux dont jouissent les citoyens des sociétés occidentales. Le concept de sécurité humaine permet de décloisonner ces deux catégories en posant notamment la question des migrants forcés de quitter leur pays pour échapper à la misère, au dénuement, à la malnutrition et à une mortalité élevée : est-il éthique de refuser l'asile à une personne pour le seul motif que sa survie serait menacée par le « mauvais » type de menace (Foster, Michelle. *International Refugee Law and Socio-Economic Rights : Refuge from Deprivation*, Cambridge University Press, 2007)? Le concept de sécurité humaine a le mérite de tenter de mettre la violence structurelle — causée par les structures telles que l'économie — sur le même plan que la violence directe — la menace de la kalachnikov, par exemple —, puisqu'il tend à mettre sur un pied d'égalité les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels.

Enfin, le concept de sécurité humaine met de l'avant, outre la protection des individus, leur *empowerment*. En effet, la sécurité humaine se base non seulement sur la prémisse qu'une personne jouissant d'une certaine protection est en mesure d'opérer des choix, mais également sur celle voulant qu'une personne ayant en main son propre destin soit capable de prévenir et, le cas échéant, de réduire l'insécurité qui peut la toucher, tout en étant capable d'œuvrer à l'amélioration du régime de protection défaillant. Ainsi, la mystique de la charité, comme l'appelle Michel Peterson dans ses remarques introductives, que sous-tend l'accueil de l'Autre en détresse et qui fait de cet Autre non plus un acteur politique empreint de dignité et maître de sa propre destinée, mais un objet humanitaire soumis, passif, récepteur d'une aide qu'il ne doit qu'à la pitié que son passé inspire, se trouve contrebalancée par le droit au bien-être, et non plus uniquement à la survie, que le concept de sécurité humaine reconnaît à l'individu.

Malgré l'utilité évidente que le concept de sécurité humaine peut avoir lorsqu'il est appliqué aux demandeurs d'asile cherchant refuge dans les États du Nord, afin de leur permettre d'échapper à l'insécurité à laquelle ils font face dans leur chemin de croix juridico-policière, force est de constater que le récit postmoderne construit autour du concept peine à lutter contre les vieux réflexes westphaliens des institutions étatiques et de leurs garants.

DÉFIS DU CONCEPT DE SÉCURITÉ HUMAINE EN EUROPE

Appliquer le concept de sécurité humaine aux demandeurs d'asile frappant aux portes de l'Europe a ceci d'intéressant qu'il pourrait sembler, à première vue, que dans le berceau des droits de l'Homme et de l'État de droit, la sécurité humaine est un principe acquis pour tous. En effet, l'Union européenne (UE) donne l'image d'une institution ouverte vers l'extérieur, par le biais de ses élargissements progressifs et d'une entité aspirant à une cohésion interne toujours plus grande, notamment en termes de liberté, de sécurité et de justice. L'espace Schengen garantit la libre circulation des personnes dans vingt-deux États membres et trois pays associés, et les directives européennes de même que les décisions des cours de justice européennes (la Cour de justice de l'UE et la Cour européenne des droits de l'homme) conduisent à une certaine harmonisation des lois. Cependant, le traitement des demandeurs d'asile par plusieurs pays européens révèle que les notions de sécurité, de justice et de liberté sont souvent des concepts vides de sens pour un nombre croissant de personnes, notamment pour les non-citoyens demandant une protection internationale. Quatre obstacles à la prise en compte du concept de sécurité humaine dans la détermination du statut de réfugié peuvent être dégagés et analysés.

Tout d'abord, la détermination du statut de réfugié est souvent effectuée par des organes administratifs non judiciaires dont les membres, qui n'ont pas nécessairement de formation juridique, sont en principe indépendants. Cependant, la question de l'asile est un sujet particulièrement sensible, hautement politique, sur lequel les États veulent avoir un droit de regard. La mainmise du politique sur le droit d'asile en particulier, et l'immigration en général, conduit à une certaine déjudiciarisation du droit d'asile et de l'immigration, par la soustraction de ces domaines au contrôle judiciaire et la limitation des moyens d'appel. Le pouvoir discrétionnaire de ces organes administratifs est accru dans le cas des procédures accélérées où le traitement des demandes, y compris l'expulsion le cas échéant, est fait dans un temps record. La tendance croissante des gouvernements à éviter les contrôles judiciaires n'est pas propre au droit de l'immigration. Elle est aussi observée dans la lutte contre le terrorisme, lutte dans laquelle de nombreux États occidentaux ont invoqué le caractère exceptionnel des mesures pour limiter le contrôle judiciaire sur ces décisions. La soustraction des demandeurs d'asile de la sphère juridique fait en sorte que l'attention ne soit plus portée sur leurs droits et leurs besoins, mais plutôt sur la désirabilité de leur présence pour l'État et la société d'accueil. Dans ces circonstances, le concept de sécurité humaine peut difficilement enrichir une prise en compte des droits des demandeurs.

En outre, la détermination du statut de réfugié tend à être de plus en plus soumise dans certains États européens à des quotas et à une politique du chiffre. Plusieurs chapitres de *The Limits of Transnational Law* montrent que la faible collaboration judiciaire au niveau européen en matière d'asile est

en partie due à une contrainte de temps. Les décisions doivent être rendues dans les jours qui suivent l'audition. Des témoignages sur la manière dont sont tenues les auditions, en rafale, permettent de douter de la qualité de l'écoute dont bénéficient les demandeurs d'asile. Lorsque le traumatisme vécu dans le pays d'origine est douloureux et que la barrière du langage complique l'exposé des faits, une audition menée rapidement peut difficilement permettre de détecter les demandeurs d'asile qui répondent à la définition de la *Convention relative au statut des réfugiés*. L'article premier de la Convention des Nations Unies définit un réfugié comme une personne qui craint 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 de son pays d'origine et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays » (article 1.A.2 de la *Convention relative au statut des réfugiés* des Nations Unies, tel qu'amendé par le Protocole de 1967). Le manque de temps, de ressources et de volonté politique (ou un zèle politique dans l'établissement de quotas pour l'expulsion de migrants en situation irrégulière, comme en France) sont un réel obstacle à une détermination individualisée, réfléchie et objective du statut de réfugié, qui permettrait de répondre de manière adéquate aux besoins des demandeurs en termes de protection internationale. En effet, l'incitation à la productivité — en termes d'auditions et de décisions rendues par jour — est difficilement conciliable avec la justesse et la justice des décisions. L'imposition d'objectifs quantifiés a des impacts durables sur des milliers de personnes, en particulier pour ceux qui n'ont pas été jugés « crédibles » par l'agent gouvernemental qui conduit les entretiens visant à déterminer le statut de réfugié. Encore une fois, le demandeur d'asile ne semble pas au cœur de la décision, mais simplement un demandeur de plus. Et la sécurité qui semble sous-tendre maintes décisions n'est pas celle des demandeurs mais de l'État.

Par ailleurs, on sait que les taux de reconnaissance du statut de réfugié diffèrent de façon considérable entre les pays de l'UE¹, ce qui révèle la subjectivité de la détermination de ce statut ainsi que la perméabilité des organes administratifs aux circonstances politiques. La Grèce est réputée pour avoir un très faible taux de reconnaissance du statut de réfugié : en 2009, ce pays a reçu 14 350 demandeurs d'asile mais n'a reconnu parmi eux que 205 réfugiés, soit un taux de reconnaissance de 1,2 %. Les demandeurs d'asile déboutés, plus de 14 000 migrants, se sont donc non seulement vu refuser la protection qu'ils étaient venus chercher en Europe, mais ils ont aussi été soit détenus dans des conditions difficiles, soit expulsés collectivement. En revanche, l'Allemagne est réputée plus généreuse : en 2009, elle a reçu 33 505 demandeurs d'asile et a reconnu 12 060 réfugiés, soit un taux de reconnaissance 30 fois supérieur à celui de la Grèce. Cette disparité de protection est aggravée par le *Règlement de Dublin*², selon lequel une demande d'asile doit être examinée par un seul État membre — souvent le premier pays d'entrée sur le sol européen —, la décision de rejet liant les autres. En plus d'être aux avant-postes de l'espace Schengen, la Grèce doit aussi réadmettre des étrangers qui ont transité sur son territoire avant de dépo-

ser une demande dans un autre État de l'UE. Ces circonstances créent une très forte pression migratoire sur la Grèce et influencent sûrement l'infime taux de reconnaissance du statut de réfugié.

Enfin, la définition du statut de réfugié, énoncée plus haut, est relativement restreinte et précise. Certes, la jurisprudence a permis d'élargir la portée de cette définition en reconnaissant notamment, sur l'influence de la jurisprudence canadienne, l'orientation sexuelle parmi les motifs de persécution. Cependant, même une interprétation élargie de la *Convention relative au statut des réfugiés* n'est pas suffisante pour prendre en compte les besoins de protection d'un nombre croissant de migrants qui fuient l'instabilité politique, la pauvreté, un contrôle oppressif généralisé de leur gouvernement... Or dans le contexte international actuel, il semble politiquement difficile que la définition du réfugié selon la Convention soit élargie pour intégrer la notion de sécurité humaine. Si la Convention était ouverte à des négociations aujourd'hui, il n'est pas certain qu'un nouvel instrument international sur les réfugiés pourrait être adopté, faute de consensus. Bien que la situation des droits de la personne soit alarmante dans maints pays et régions du monde, l'urgence d'agir n'est plus ressentie aussi fortement qu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Mais si un tel instrument était néanmoins renégocié et adopté, il serait très probablement beaucoup plus exigeant en termes de protection et d'obligations des États parties. Personne ne sortirait gagnant d'une telle opération, si ce ne sont les nostalgiques du concept westphalien, tenants d'un retour au régime des États souverains aux frontières hermétiques — au moins pour les migrants vus comme indésirables.

LES MOTS CONTRE LES GESTES

L'application du concept de sécurité humaine aux individus sollicitant la protection des pays du Nord, notamment celle des pays européens, nous laisse avec un sentiment ambivalent. D'un côté, cette application paraît prometteuse, y compris pour les raisons évoquées un peu plus haut, mais de l'autre, elle semble vouée à se briser sur les écueils apparemment inusables de la sécurité nationale. La facilité avec laquelle plusieurs dirigeants politiques passent d'un discours à connotations post-westphaliennes — orné de références à la sécurité humaine, à la protection des civils et au droit international humanitaire dans l'arène internationale — à l'adoption de nombreux gestes inspirés des plus belles heures de la *realpolitik*³ au niveau national, a de quoi laisser perplexe. Certains y verront une « post-westphalisation » de la *realpolitik*. D'autres une « realpolitikisation » du récit post-westphalien. À vous de juger. ⊥

1. Eurostat, « Décisions sur les demandes d'asile dans l'UE27 », (18 juin 2010) en ligne http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-18062010-AP/FR/3-18062010-AP-FR.PDF.

2. Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers.

3. La *realpolitik* fait référence à une manière de gouverner basée non pas sur des considérations d'ordre morale et éthique, mais plutôt sur la puissance, notamment militaire. Selon la *realpolitik*, la raison du plus fort est toujours la meilleure.