



HAL
open science

Les réfugiés non statutaires : l'exemple des réfugiés libanais en France

Amir Abdulkarim

► **To cite this version:**

Amir Abdulkarim. Les réfugiés non statutaires : l'exemple des réfugiés libanais en France. Les réfugiés en France et en Europe : actes du colloque [] de l'OFPRA, 11-13 juin 1992, Paris : OFPRA, pp.456-466, 1992. halshs-00727449

HAL Id: halshs-00727449

<https://shs.hal.science/halshs-00727449>

Submitted on 3 Sep 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les réfugiés non statutaires. L'exemple des réfugiés libanais en France¹

Amir ABDULKARIM

Introduction

L'afflux considérable de demandeurs d'asile en Europe Occidentale suscite depuis quelques années des débats souvent passionnés. De surcroît, les motivations de ces demandeurs d'asile s'écartent de plus en plus fréquemment du cadre défini par la Convention de Genève.

Cette situation nécessite de nouvelles réflexions sur la détermination du statut de réfugié et la mise en place de nouvelles dispositions d'accueil afin de sauvegarder le droit d'asile et l'adapter au contexte actuel caractérisé par la complexité du phénomène des migrations politiques et l'inadéquation de certaines procédures de reconnaissance du statut de réfugié aux formes nouvelles des demandes d'asile liées à la transformation des persécutions.

A partir de l'exemple des réfugiés libanais en France, je me propose de soulever le problème d'une catégorie spécifique de réfugiés *de facto* qui, juridiquement, ne rentrent pas dans le champ d'application de la Convention de Genève. Ils bénéficient cependant d'un traitement particulier en France et dans d'autres pays européens suivant des logiques nationales dans le cadre du principe humanitaire.

J'essaie aussi d'étudier les modalités et les conditions d'intégration des Libanais, comme l'un des groupes de réfugiés non statutaires, et de les comparer à celles des réfugiés statutaires.

Vers une nouvelle définition du statut de réfugié

La Convention de Genève a fourni une définition internationale de la notion de réfugié. La transformation des persécutions a révélé, dans la pratique, le décalage croissant entre les définitions internationales et nationales et leur interprétation.

¹ Texte de la communication présentée au colloque de l'OFPRA « Les réfugiés en France et en Europe », Paris 11-13 juin 1992

Les extensions successives de cette Convention traduisent la nécessaire adaptation de celle-ci à une réalité nouvelle des persécutions et des migrations internationales et à leur extrême complexité. La définition initiale du réfugié ne couvre plus la diversité des causes d'exil ou de déplacements de la population à cause des conflits armés, des guerres civiles, d'une violation massive des Droits de l'Homme amenant une violence généralisée et entraînant des fuites collectives vers d'autres pays. Mais le décalage grandissant entre les catégories juridiques internationales, les interprétations nationales et les exigences de protection d'un nombre étendu de personnes persécutées, crée une situation dont certains craignent qu'elle ne remette en cause la spécificité même du statut de réfugié.

La mise en oeuvre du principe de droit d'asile est laissée à l'application discrétionnaire du gouvernement de chaque Etat. Dès 1969, vu la multiplication des guerres civiles et d'autres formes de conflit en Afrique, la Convention de l'Organisation de l'Unité Africaine (COUA) a élargi la définition de réfugié aux personnes qui fuient la guerre ou un conflit intérieur, alors qu'en Europe et en Amérique du Nord on refuse des Tamouls, des Libanais, des Iraniens.. Dans la pratique, il est irréaliste de continuer à examiner les mouvements de réfugiés uniquement à travers le prisme du cadre juridique existant. Les victimes de la persécution et de la violence sont privées de la protection de leurs Etats, elles ont donc absolument besoin, au nom de principes humanitaires d'une **protection de substitution**, accordée par le statut de réfugié.

La conférence de La Haye a consacré en 1986 une nouvelle catégorie de réfugié de la violence, sans que leur soit encore attribué un statut juridique et donc une sécurité durable de résidence sur les territoires nationaux. La définition de "persécution" est nouvellement interprétée en terme de "violence".

Le HCR, par la nouvelle définition pragmatique des "réfugiés de la violence", essaie de contourner la logique étatique pour que soient reconnues **de fait** les nouvelles persécutions. Mais le HCR n'a pas les moyens de remettre en cause radicalement la logique de pensée et d'action étatique. Dans les faits, cette démarche a abouti à la **création d'un sous- statut précaire et temporaire** qui a certes évité provisoirement des refoulements dramatiques, mais qui risque d'inscrire juridiquement à moyen terme une nouvelle division et une hiérarchie entre les requérants des diverses parties du monde.

Une politique de tolérance des réfugiés de facto en Europe

L'Europe n'a jusqu'à présent pas adopté de texte contraignant mais elle a manifesté la même préoccupation, notamment au niveau du conseil de l'Europe, comme l'illustre la **Recommandation 773 (1976) du Parlement Européen** relative à la situation des réfugiés *de facto*.

Cette Recommandation est intervenue pour remédier aux difficultés rencontrées par ceux qui, sans bénéficier de la protection accordée par la Convention de Genève, ne sont pas en mesure de retourner dans leur pays d'origine pour des motifs politiques, raciaux, religieux et "tout autre raison valable". La Recommandation invite les gouvernements des pays membres à appliquer de façon libérale la définition du réfugié de la Convention sur le statut des réfugiés du 28 juillet 1976" ; elle n'a certes aucun caractère contraignant mais elle revêt une autorité morale incontestable.

En Allemagne, les réfugiés *de facto* restent tolérés pour des raisons humanitaires; surtout des réfugiés des anciens pays de l'Est et aussi d'Iran, du Liban et d'Ethiopie.

Au Pays-Bas, la politique en matière d'asile se caractérise par la prépondérance de ce que l'on appelle le **statut "B"**. Ce statut, créé en 1974, est octroyé à des personnes qui ne remplissent pas toutes les conditions nécessaires à l'obtention du statut de réfugié, conformément à la Convention de Genève, mais qui ont toutefois de bonnes raisons politiques pour ne pas retourner dans leur pays.

Au Royaume-Uni, les réfugiés *de facto* sont tolérés, "**Exceptional Leave to remain**", avec proposition d'acquisition des mêmes droits que ceux des réfugiés après quatre ans de séjour.

En Suisse, avec la deuxième révision de la loi sur l'asile, a été introduit un nouveau statut de tolérance, "**l'admission provisoire**", qui "sert à régler les conditions de séjour des étrangers dont le renvoi ne peut être exécuté parce que des motifs relevant du droit international public, des risques graves pour la vie des réfugiés, ou des obstacles d'ordre technique s'y opposent.

L'accueil en France des réfugiés non-statutaires

Pour s'adapter au nouveau contexte international de demande d'asile, la France a créé une catégorie officielle, relevant d'un régime particulier, qui englobe des groupes de **quasi-réfugiés**. Afin d'assurer la protection d'étrangers en danger, sans se trouver dans une situation de persécution effective, les autorités françaises ont décidé d'accorder exceptionnellement aux ressortissants du Sud-Est asiatique, du Liban, d'Iran et de Pologne, le droit de s'installer et de travailler en France.

Ce droit leur est accordé automatiquement, en fonction de leur nationalité, et sans considération des conditions légales d'attribution du statut de réfugié. Ces mesures sont généralement publiques et formalisées par arrêtés, sauf pour les Iraniens qui ont bénéficié, de 1977 à 1985, d'un accès officieux.

Joue ainsi une sorte de clause de la nation la plus favorisée, le plus souvent du fait de liens historiques et culturels avec la France, parfois en fonction du caractère idéologique de la répression endurée, en l'occurrence communiste ou islamique.

Ni l'OFPRA ni la Commission du recours n'ont reconnu la qualité de réfugié aux victimes des guerres civiles. La consultation de la jurisprudence dans la matière nous permet d'affirmer ce constat. A cet égard, les autorités compétentes ont jugé que les dangers résultant de la guerre civile ne constituent pas des persécutions au sens de la Convention de Genève. Il est depuis couramment admis que personne ne peut obtenir la qualité de réfugié lorsque le pays d'origine est en proie à la guerre civile. Mais cette jurisprudence ne peut être juste pour deux raisons au moins :

- En premier lieu, des persécutions émanant de groupes armés, de milices ou de fanatiques peuvent être encouragées ou volontairement tolérées par les autorités publiques. Et, si la guerre civile se caractérise notamment par l'incapacité de l'Etat à exercer son contrôle effectif sur l'ensemble d'un territoire, les autorités légales peuvent soutenir l'une ou l'autre des factions en présence ou s'abstenir de prendre des mesures

pour atténuer les souffrances infligées aux populations. La Commission du recours, dans la plupart des décisions qu'elle a rendues sur des recours formés par des ressortissants libanais, à titre d'exemple, a, par conséquent, pris la précaution de préciser que les persécutions invoquées n'émanaient pas des autorités légales ou n'étaient pas exercées par des particuliers avec l'encouragement de ces autorités.

- En second lieu, les autorités légales peuvent, malgré l'état de guerre civile, infliger des persécutions à certains de leurs ressortissants. La Commission du recours n'exclut donc pas que les autorités d'un pays en état de guerre civile puissent être à l'origine de persécutions ouvrant droit à la qualité de réfugié.

Cette interprétation souple permettrait de contourner la difficulté qui consiste à fixer une frontière claire entre les persécutions émanant des autorités d'un pays en crise et les simples conséquences d'une situation de guerre civile.

L'interprétation souple de la Convention de Genève permettrait aussi de rendre plus homogène le traitement des affaires entre la France et les nations qui lui sont très liées par l'histoire et la géographie.

La France : un vrai pays d'accueil pour les réfugiés libanais

Depuis le déclenchement de la guerre civile au Liban en 1975, le flux des réfugiés libanais a commencé sans discontinuer à se diriger vers la France.

Sur le plan juridique, l'accueil de ces réfugiés libanais s'oppose à l'application de la Convention de Genève qui cesse de jouer lorsqu'un pays est plongé dans la guerre civile. Or, les instances françaises chargées de reconnaître la qualité de réfugié ont statué en écartant les Libanais demandeurs d'asile du champ d'application de cette Convention.

Le tableau ci-dessous montre que le nombre de réfugiés libanais reconnus à cette qualité par les autorités françaises est insignifiant par rapport au nombre total des Libanais en France (environ 50 milles personnes). Cet effectif n'est comparable avec celui de réfugiés du Sud-Est asiatique, d'Afrique et de Turquie, qui forment le gros contingent des réfugiés en France.

Tableau: Nombre de réfugiés libanais en France

Années	Effectif
1981	189*
1983	78
1984	40
1985	26
1986	56
1990	103

*un chiffre qui est vraisemblablement le résultat de la régularisation exceptionnelle.

Sources : OMI- Ministère de l'Intérieur- OFPRA.

La France a voulu aider les Libanais en leur attribuant un traitement spécifique identique à celui d'autres réfugiés *de facto* (Vietnamiens, Cambodgiens et Laotiens) en ce qui concerne leur séjour et leur accès au travail.

De son côté, la diaspora libanaise en France, petite mais fort efficace et solidaire des compatriotes exilés, avait négocié leur sort avec les autorités françaises afin d'assurer pour eux un bon accueil. Elle avait même négocié un régime particulier d'imposition au profit des transfuges libanais arrivés en France avec leurs capitaux.

Les mesures favorables aux Libanais ont débuté par une dérogation à la loi du 03 juillet 1974 qui interdisait l'immigration étrangère en France sauf aux ressortissants de la CEE et aux réfugiés du Vietnam, du Laos et du Cambodge.

De même, plusieurs mesures furent prises afin de favoriser l'accès au travail des Libanais et leur intégration dans la société française. La circulaire 6/58 du 30 juin 1976 du Ministère du Travail autorisait les Libanais à bénéficier de l'ensemble des dispositions prises par la circulaire du 04 mai 1976 en faveur des réfugiés du Sud-Est asiatique. Ils pouvaient notamment recevoir l'aide des services de l'ANPE dans la recherche d'un emploi et obtenir, sur une simple demande présentée à la Direction Départementale du Travail, une autorisation provisoire de travail (APT) pour recherche d'emploi. Ainsi, la situation de l'emploi ne leur est pas opposée et les contrats souscrits peuvent avoir une durée inférieure à douze mois, voire comprise entre trois et six mois.

Ces mesures étaient applicables à tous les Libanais qui se trouvaient alors sur le territoire français, quelle que soit leur date d'entrée et quelle que soit leur situation au regard du séjour à l'exception évidemment des réfugiés et des demandeurs d'asile qui bénéficient déjà de facilités particulières.

A la suite d'une période d'accalmie précaire que le Liban connut au début de 1977, les dispositions prises par la circulaire déjà mentionnée furent suspendues par la circulaire 7/77 du 27 juin 1977 du Ministère du Travail. Mais une nouvelle dégradation de la situation politico-militaire au Liban, engendrée par l'invasion israélienne, obligeait les autorités françaises à reconduire les dispositions précédentes par la circulaire 316 du 20 août 1982 décrétée par le Secrétariat d'Etat chargé des Immigrés.

En vertu de l'application de la loi N° 84-622 du 17 juillet 1984 concernant l'accès aux services de l'ANPE, les Libanais sont classés parmi des étrangers relevant du régime particulier au même titre que les Polonais (Arrêté du 14 décembre 1984, reconduit par la circulaire du 14.12.1988; non opposabilité de la situation de l'emploi lors d'une demande d'autorisation de travail). Ils peuvent faire appel aux services de placement de l'ANPE afin d'être mis en rapport avec un employeur mais ne peuvent être inscrits comme demandeurs d'emploi ni bénéficier de stages de formation professionnelle avant d'être en possession d'une carte de séjour temporaire portant la mention "salarié". Par contre, les ressortissants du Cambodge, du Laos et du Vietnam qui, comme les Libanais, à leur arrivée en France ne sollicitent pas l'asile, bénéficient eux d'un régime beaucoup plus avantageux. Ils se voient délivrer une APT pour "recherche d'emploi". Ce document leur permet, en plus, de s'inscrire comme demandeurs d'emploi et d'avoir accès aux stages de formation professionnelle, ce n'est pas le cas des Libanais.

Les chiffres du Ministère du Travail indiquent clairement l'accroissement de l'immigration politique. Il n'est donc pas étonnant de constater que parmi les ressortissants étrangers ayant obtenu une autorisation permanente de travail (plus de 22 000 en 1990), les Libanais et les Polonais sont les plus nombreux et en augmentation sensible. En 1990, 3 570

Libanais ont obtenu cette autorisation contre 1 559 en 1989, alors que le nombre de Polonais est de 1 976 soit le double qu'en 1989. Les Libanais non sollicitaires d'asile bénéficient en France d'un régime particulier intermédiaire entre celui des réfugiés statutaires et celui des autres étrangers. Une position qui reste néanmoins bénéfique à l'installation et l'intégration des populations concernées, polonaise, libanaise, et du sud-est asiatique.

Si ces dernières se sont installées durablement, les Polonais ont préféré fréquemment occuper quelques mois un emploi temporaire qui leur permettait, de retour en Pologne, d'augmenter leurs ressources familiales.

Il convient de souligner cependant que les Libanais se heurtent dans le quotidien aux problèmes administratifs lors de l'application de ces mesures notamment depuis 1986. Les attentats qu'a connus Paris à l'automne de cette année, et dont les Libanais furent les principaux accusés, vinrent compliquer de plus en plus les démarches juridico-administratives.

Intégration réussie des Libanais

Les effets de ces mesures particulières en faveur des Libanais se sont associés à de multiples facteurs pour assurer leur accueil et leur intégration.

Les résultats de notre recherche prouvent que les solidarités qui jouent à l'occasion de l'arrivée des nouveaux réfugiés libanais sont fondées sur des réseaux de relations reposant sur des liens ethniques. Cela assure des conditions favorables d'intégration propres à la population libanaise en exil.

On doit évoquer en premier lieu le rôle de l'encadrement socio-culturel, voire confessionnel, de cette population au niveau de l'entraide communautaire. Les associations et les centres culturels libanais, les églises des différentes communautés religieuses libanaises, à Paris et à Marseille en particulier, les deux foyers franco-libanais dans ces deux villes et la Maison du Liban à Paris, jouent un rôle très efficace dans l'accueil et l'intégration des Libanais. Aussi, le rôle des multiples associations de solidarité franco-libanaise n'est pas à négliger dans ce domaine.

Ce système d'accueil et d'intégration repose surtout sur un réseau diasporique solide et fort efficace qui assure aux nouveaux arrivés le logement, la poursuite des démarches administratives et souvent le travail. Pour la grande majorité de Libanais, tout cela passe sans avoir recours, comme c'est le cas des autres groupes de réfugiés, aux services des Centres d'Hébergement Provisoire ou du Service Social d'Aide aux Emigrants (SSAE). En effet, peu de Libanais passent par cette filière remplacée par celle de la diaspora.

La culture francophone et le bon niveau d'instruction de la majeure partie des Libanais, pourvus d'une expérience migratoire et professionnelle et aussi pour un grand nombre de "transfuges" d'une capacité financière importante, sont des facteurs déterminants dans la facilité et la rapidité d'intégration des Libanais en France.

La disponibilité capitaliste a aidé beaucoup de Libanais à se lancer rapidement dans les affaires, le commerce et les autres activités économiques, principalement tertiaires. Ils sont

motivés aussi par l'esprit d'entreprise qui caractérise tous les Libanais. Dans un temps relativement court, ils ont réussi à installer en France une importante structure économique.

La bonne composition socioprofessionnelle des Libanais sert de support pour le développement et le renforcement de l'appareil commercial libanais. Cet appareil tire avantages des positions influentes d'un grand nombre de Libanais dans certaines institutions et grandes entreprises. L'existence en France d'une importante infrastructure bancaire libanaise et de nombreux hommes d'affaires a beaucoup contribué à la création des entreprises par les Libanais récemment installés et par la suite à leur insertion socio-économique en France.

Le développement des activités économiques libanaises et leur insertion dans l'économie française sont le résultat d'une grande capacité d'adaptation des Libanais au marché français. Il est dû aussi au dynamisme de leur réseau commercial qui repose sur un parfait fonctionnement ethnique sur la base de parenté, de confession ou d'origine géographique. Les Libanais s'appuient, dans leurs activités sur le fonctionnement international de la diaspora libanaise. A l'intérieur de leur appareil commercial on réalise l'efficacité d'une étroite coopération entre l'élite économique (les hommes d'affaires et de finance) et l'élite intellectuelle (les cadres) sur les bases évoquées plus haut mais aussi sur des intérêts communs. Il existe également une coopération commerciale entre les différentes branches d'activités de la diaspora libanaise.

L'entreprise libanaise fonctionne grâce à une gestion de type ethnique : entreprises familiales ou gérées par une forme d'association basée sur des liens ethniques. Cet aspect ethnique est fort remarquable dans la composition de la clientèle des banques, des restaurants et d'autres sociétés libanaises en France. De même au niveau du recrutement du personnel, où on observe que l'embauche des Libanais, qui passe par la filière communautaire, est une priorité et paraît comme un geste de solidarité vis-à-vis des compatriotes.

En mettant à profit un régime particulier d'accueil et d'intégration décidé en leur faveur par les autorités françaises et aussi un système d'accueil propre à la communauté, les réfugiés libanais ont réalisé une intégration rapide et sous des modalités et des conditions particulières.

Conclusion

Il est question dans cette communication de traiter le problème de réfugiés non statutaires au sens de la Convention de Genève. Un phénomène croissant qui concerne actuellement de nombreuses populations en raison des transformations des formes de persécutions et de violence dans le monde contemporain. D'où la nécessité d'assouplir la définition de réfugié afin de s'adapter au nouveau contexte de persécutions et de migrations internationales.

A l'approche de l'échéance de 1993, sans une politique harmonisée et différenciée selon le besoin de protection, il n'y aura pas d'ouverture des frontières. On doit s'interroger sur le sort de ces réfugiés non statutaires dans une Europe unifiée au sein de laquelle les liens historiques avec tel ou tel groupe de réfugiés varient d'un Etat à l'autre en fonction de leur pays d'origine.

Les réfugiés non statutaires ont su s'adapter aux mesures particulières prises en leur faveur en France et dans les autres pays d'Europe pour s'intégrer dans les sociétés d'accueil en s'appuyant davantage sur des facteurs ethniques.

En France, l'application arbitraire, pour des raisons diverses, est renforcée par l'existence de nombreuses circulaires non publiées qui constituent une réglementation du deuxième degré, complexe et inconnue des intéressés. Ainsi, divergent les discours politico-juridiques et la pratique juridico-administrative.

Bibliographie

- (1986) *Hommes et Migrations*, n°1095.
(1986) *Hommes et Migrations*, n°1096.
ABDULKARIM, Amir (1991) *Les Libanais en France; tradition migratoire et activités économiques*, thèse, Poitiers, 2 tomes, 640 p.
BERTRAND, Catherine (1991) Les modalités de vie en France des solliciteurs d'asile pendant le déroulement de la procédure de reconnaissance du statut de réfugié politique, *Migrations Etudes*, n°14, pp.1-6.
BRACHET, Olivier (1989) 1,5 million de personnes ont demandé l'asile en Europe depuis 1980, *Economie et Humanisme*, n°310, pp. 5-13.
CALOZ TSCHOPP, Marie-Claire (1991) Des transformations de l'espace monde par l'Etat-nation et les exilés constants concernant le dynamique des représentations de l'espace dans le domaine du droit d'asile, *Espaces et Sociétés*, n°54-55, pp.201-239.
COSTA-LASCOUX, Jacqueline (1987) Réfugiés et demandeurs d'asile en Europe, *Revue Européenne des Migrations Internationales*, vol.3, n°1-2, pp.239-266.
GREMY, Jean-Paul (1991) Les demandeurs d'asile en France en 1990, *Société Contemporaine*, n°6, pp.127-156.
MOREAU, Gérard (1989) La crise du statut de réfugié, *Economie et Humanisme*, n°310, pp. 29-36.
OMI (1991) OMICLASSEUR
RONGE, Volker (1992) Les perspectives d'intégration des immigrés et des réfugiés en Europe, in *L'intégration des minorités immigrées en Europe*, ADRI-CNFPT, Tome 1, pp.54-63.
TIBERGHIE, Frédéric (1988) *La protection des réfugiés en France*, Paris, Economica, 2e éd., 592 p. (Droit public positif).
VON ARNIM, Ruprecht (1991) Comment sauver le droit d'asile, *Administration*, n°150, pp.86-88.
VON ARNIM, Ruprecht et TEZIER, Patrick (1989) Immigration, asile et solidarité internationale, *Economie et Humanisme*, n°310, pp. 14-27.
WEIL, Patrick (1991) *La France et ses étrangers : l'aventure d'une politique de l'immigration, 1938-1991*, Paris, Calmann-Lévy, 403 p. (Liberté de l'esprit).
WIHTOL DE WENDEN, Catherine (1990) Réfugié politique, une notion en crise, *Esprit*, n°mai, pp.73-86.