La demande d'asile en Israël: vers la nationalisation de la procédure de prise en charge

Karen Akoka

▶ **To cite this version:**

Karen Akoka. La demande d'asile en Israël: vers la nationalisation de la procédure de prise en charge. Luc Cambrézy, Smaïn Laacher, Véronique Lassailly-Jacob, Luc Legoux. L'asile au sud, La Dispute, 2014, Mondialisations, 978-2843031687. hal-01911834

HAL Id: hal-01911834
https://hal.science/hal-01911834

Submitted on 3 Nov 2018

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.

LA DEMANDE D'ASILE EN ISRAEL[1]

Karen Akoka

kakokak@hotmail.com

Migrinter, Migrations internationales, espaces et sociétés

UMR 6588 (CNRS-Université de Poitiers)

Résumé

Si Israël est un des premiers pays à avoir signé et ratifié la Convention de Genève, il ne l'a pourtant pas encore intégré dans sa législation et a attendu l'année 2001 pour mettre en place une procédure nationale relative à la prise en charge des demandes d'asile. Ainsi, avant 2001, c'est le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) qui se charge de l'octroi du statut de réfugié dans ce pays. Cet article s'attache à analyser l'évolution de la procédure d'asile en Israël depuis les années 1970 ainsi que la procédure actuelle. Il montre à travers l'étude des formes prises, aujourd'hui comme hier, par les modes d'accueil des populations persécutées, la difficulté pour un État chez qui la notion de réfugié renvoie à la question non résolue des réfugiés palestiniens et se définissant à la fois comme juif et démocratique d'accepter la mise en place d'un véritable système permettant l'installation durable sur son territoire d'une population sans origine juive. Ainsi, malgré la centralité de la question de la persécution dans sa mémoire collective, Israël ne s'envisage aujourd'hui que comme un refuge temporaire pour des personnes dont la vocation serait de rentrer dans leur pays dès que la situation le leur permettrait.

Mots-clés

Israël – Politique d'asile – HCR – Réfugiés-

Abstract

Even though Israel is one of the first countries to sign and ratify the Geneva Convention, it did not incorporate it in its legislation and waited the year 2001 to put in place a national procedure for asylum seekers and refugees. Thus before 2001 it was UNHCR which was dealing with determination of refugee status in the country. This article analyzes the evolution of the asylum procedure since the seventies as well as the procedure today. It shows - through studying the forms of reception of persecuted population in the past and today - the difficulties faced by Israel, as a country for which the word refugee relates to the unsolved problem of Palestinian refugees, and which defines itself as Jewish and democratic, to accept putting in place a full system enabling the durable settlement of a non Jewish population on its territory. Thus, despite the central place of persecution in its collective memory, Israel only sees itself as a temporary refuge for people who should go back to their country as soon as the situation there would enable it.

Key words

Israel – Asylum policy – UNHCR – Refugees -

Introduction

Si la Convention de Genève a pour objet de définir la qualité de réfugié et contraindre les États à protéger les étrangers reconnus comme tels, elle ne fixe pas les règles procédurales permettant

[1] Cet article a été tiré en partie d'une communication présentée au colloque « Dynamics of the Migrations in Israël», organisé par le CRFJ et Migrinter en novembre 2005 à Jérusalem, dont les actes seront prochainement publiés aux Editions du CNRS.

l'obtention de ce statut. Elle renvoie aux États le soin de les organiser. En Israël, jusqu'en 2001, il n'existait ni procédures ni institutions nationales relatives à la prise en charge des demandeurs d'asile et des réfugiés. En leur absence, c'était le Haut Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés (HCR) qui organisait la procédure d'asile et qui reconnaissait ou non la qualité de réfugié aux étrangers qui la demandaient. À partir de 2001, s'est amorcé en Israël un processus qui pourrait être qualifié de « nationalisation » de la prise en charge de la demande d'asile. Il est marqué par un rôle de plus en plus grand dévolu aux autorités israéliennes, aussi bien dans le domaine de la réglementation de la procédure que dans celui de la détermination du statut, faisant de l'asile un domaine d'intervention de l'État.

Les travaux sur la prise en charge en Israël des demandeurs d'asile et des réfugiés qui entrent dans le champ de compétence de la Convention de Genève, inexistants hier, sont encore très marginaux aujourd'hui. Cette marginalité s'explique principalement par le petit nombre d'individus concernés et par la prédominance de travaux sur le conflit israélo-palestinien qui a contribué à occulter un certain nombre de questions plus internes à la société israélienne. Ainsi, à ce jour, un seul document, un rapport d'évaluation, a été publié sur la demande d'asile en Israël, réalisé conjointement par l'ONG *Physicians for Human Rights* et la faculté de Droit de Tel-Aviv, en 2003.

Cet article a un double objectif, celui de décrire l'évolution de la procédure d'asile en Israël depuis le milieu des années 1970, et celui d'étudier cette procédure telle qu'elle existe aujourd'hui, à travers une analyse du rôle et de la place des différents acteurs en présence : l'État, le HCR et les demandeurs d'asile. Dans un premier temps, nous nous attacherons à décrire l'évolution du nombre de demandeurs d'asile en Israël. Dans un second temps, c'est à l'analyse de la procédure que nous nous attacherons, en dégageant les facteurs ayant contribué à la dynamique de nationalisation qui aboutit, à partir de 2001, à une prise en charge mixte des demandes, associant l'État et le HCR dans un modèle original de collaboration. Enfin dans un troisième temps, il s'agira d'analyser le système tel qu'il existe aujourd'hui et de comprendre ce qu'il peut nous enseigner sur les formes d'acceptation par l'État d'Israël des populations étrangères sur son territoire.

Ce travail s'appuie d'une part, sur des informations récoltées dans le cadre de notre expérience professionnelle entre 1999 et 2004 au HCR de Jérusalem et d'autre part, sur nos travaux de recherche consacrés à la demande d'asile et aux institutions en charge de les instruire en France.

La population des demandeurs d'asile en Israël

Ce qui caractérise la population des demandeurs d'asile en Israël, c'est tout d'abord qu'il s'agit d'une population non juive et non palestinienne.

Non juive dans la mesure où la loi du retour (1950), la loi sur la citoyenneté (1952), ainsi qu'un amendement de 1970 à la loi du retour, autorisent l'entrée sur le territoire et l'accès à la nationalité israélienne à tout juif ainsi qu'à ses proches non juifs (conjoint, enfants et petits-enfants). Non palestinienne du fait de l'article 1.D de la Convention de Genève sur les réfugiés qui précise que sont exclues du bénéfice de cette même convention toutes personnes bénéficiant de la « protection ou de l'assistance » d'un organisme des Nations Unies autre que le HCR. Or, l'*United Nation Relief and Work Agency* (UNRWA) procure une *assistance* aux réfugiés palestiniens principalement dans les domaines de l'éducation et de la santé, en Syrie, en Jordanie, au Liban, en Cisjordanie et à Gaza. Elle ne leur procure cependant pas de *protection* et ne peut, par exemple, empêcher qu'ils ne soient envoyés dans un pays où ils craindraient d'être persécutés. Cependant, en n'établissant pas de distinction entre fonctions de protection et d'assistance, la Convention de Genève et son interprétation par le HCR exclut de son champ d'application les palestiniens qui résident dans la zone d'activité de l'UNRWA, Israël inclus[2].

La population des demandeurs d'asile en Israël est ainsi composée en 2006 de 83% d'Africains en provenance principalement du Nigeria du Soudan, de Guinée et de Cote d'Ivoire. 13%

[2] Pour plus d'informations sur ce sujet voir : Kamel Dorai et Sari Hanafi, « Des réfugiés qui ne relèvent pas du Haut Commissariat aux Refugiés : les Palestiniens, in *L'Asile entre deux chaises, droits de l'homme et gestion des flux migratoires, Michèle Guillon, Luc Legoux, E.mmanuel Ma Mung (dir),* l' Harmattan, 2003.

viennent quant à eux du continent asiatique, principalement de Turquie (7%) et de Birmanie ; 2% d'Amérique du Sud, 1% du Moyen-Orient et 1% d'Europe de l'Est[3]. Certains entrent illégalement en Israël par les frontières terrestres et en particulier par le désert du Sinaï, d'autres arrivent légalement par voie aérienne, généralement avec un visa de touriste ou par le biais d'un pèlerinage en Terre sainte, puis restent après expiration de leur titre de séjour.

Aucun chiffre relatif au nombre de demandeurs d'asile en Israël n'est disponible avant 1970. À partir de cette date, les demandes d'asile sont comptabilisées par décennies, les chiffres ne devenant annuels qu'à partir de l'an 2000. Quelques tendances peuvent être néanmoins remarquées : très faible jusqu'à la fin des années 80, le nombre de demandeurs d'asile a connu une augmentation croissante au début des années 90 et jusqu'en 2002. L'année 2003 marque alors un tournant avec une très forte augmentation du nombre de demandes d'asile, qui se poursuit jusqu'en 2007. Ainsi, trois grandes périodes se dessinent qu'il semblerait pertinent d'examiner séparément, en dégageant pour chacune d'entre elles les facteurs à l'origine des fluctuations aussi bien en ce qui concerne le nombre de demandeurs d'asile, que celui de travailleurs migrants, qui suivent des évolutions d'abord convergentes puis divergentes.

1970-1990 un nombre marginal de demandeurs d'asile

Au cours de la décennie 70, le HCR enregistre 95 demandes d'asile en Israël soit une moyenne de 8 demandes par an. Dans la décennie 80, ce chiffre passe à 237 soit 20 demandes par an en moyenne[4]. Cette première période qui s'étend jusqu'au début des années 90 se caractérise donc par un nombre extrêmement faible de demandes d'asile.

Quant au nombre de travailleurs migrants, principalement des Philippins occupant des emplois de domestiques en Israël, il est également marginal (plusieurs centaines de personnes), l'essentiel de la main-d'œuvre étrangère étant alors constituée de Palestiniens faisant des allers-retours, entre les territoires occupés et Israël pour y travailler[5]. En 1987, avec le déclenchement de la première Intifada et les restrictions à l'entrée des Palestiniens sur le territoire israélien, le nombre de Philippins travaillant légalement en Israël augmente considérablement atteignant le chiffre de 2500[6].

Le nombre marginal de demandeurs d'asile et de travailleurs migrants jusque dans les années 90 s'explique en partie par le fait que depuis la création de l'État d'Israël, alors que l'immigration juive est fortement encouragée, l'immigration non juive est fortement restreinte[7]. C'est précisément cet ethos migratoire, qui fait d'Israël un pays d'immigration pour les juifs de manière quasi-exclusive, qu'on retrouve dans ces chiffres. Des chiffres qui font ainsi écho à la notion d'« extra-mondialité » développée par William Berthomière pour caractériser l'ancrage de l'État d'Israël jusqu'au milieu des années 1990 qu'il décrit comme « *un système relationnel tourné sur la seule communauté juive, articulé autour d'une centralité territoriale israélienne et une périphérie synonyme de diaspora* »[8].

1990-2002 : une progression graduelle

Cette seconde période se caractérise quant à elle par une augmentation croissante et de longue durée du nombre de demandeurs d'asile en Israël. Ainsi, alors que durant la décennie 80, seules 237

---

[3] UNHCR Jerusalem, Statistical Report, 2005.

[4] Ibid

[5] *Migrant workers in Israel, a contemporary form of slavery,* Report from the International Federation for Human Rights, Dec. 2002.

[6] Adriana Kemp, Rebecca. Reijman R., Julia Resnik, Silvina. Schammah Gesser., "Contesting the limits of political participation: Latinos and black African migrant workers in Israel*", Ethnic and Racial Studies,* vol. 23, Number 1, January 2000.

[7] Zeev Rosenhek, « Migration regimes, infra state conflicts and the politics of exclusion and inclusion: migrant workers in the Israeli welfare state, *Social problems,* vol 47, 2000.

[8] William Berthomière, "L'émergence d'une Tel-Aviv cosmopolite ou les effets d'un fin mélange entre reconfigurations sociopolitiques internes et externes », *Du cosmopolitisme en Méditerranéen*, *Les cahiers de la Méditerranée*, n°67, 2003

demandes d'asile sont déposées, ce chiffre passe à 753 durant les années 90 soit, 75 en moyenne par an. En 2000, le HCR qui commence à comptabiliser les demandes d'asile sur une base annuelle, enregistre 165 demandes dans l'année, chiffre qui passe à 283 en 2002.

Le nombre de travailleurs migrants suit durant ces années une évolution parallèle. Alors qu'à la fin des années 80, seuls 2500 travailleurs migrants résident légalement en Israël, ils sont 103 000 en 1996[9]. À la même date, légaux et illégaux sont quant à eux estimés à 150 000 personnes[10].

Le boom économique qui suit les accords d'Oslo en 1993 mais aussi la fermeture générale des territoires décidée par le Premier ministre Itzhak Rabin la même année[11], sont les deux grands facteurs qui expliquent ces augmentations. En effet, le besoin de main d'œuvre, lié d'une part à l'économie florissante et d'autre part au manque de travailleurs palestiniens du fait de la fermeture des territoires occupés, encourage les employeurs israéliens à rechercher de manière active une nouvelle main d'œuvre bon marché. Ils se tournent principalement vers l'Europe de l'Est, l'Asie et l'Amérique latine où les candidats présentent l'avantage non seulement d'être moins chers que la main d'œuvre palestinienne, mais aussi de pouvoir résider en Israël le temps de leurs contrats de travail puis d'être renvoyés dans leur pays d'origine à leur expiration, à la différence des Palestiniens qui doivent souvent faire des allers-retours entre Israël et les territoires occupés. Les Africains ne sont quant à eux, presque pas concernés par cette « importation » légale de travailleurs mise en place par les employeurs israéliens, l'État, et des agences situées dans les pays d'origine. Cependant, grâce au calme relatif des années Oslo, de plus en plus d'Africains chrétiens viennent en pèlerinage en Israël où ils découvrent un marché économique florissant et la possibilité de travailler clandestinement[12].

2003-2007 : Une forte augmentation

La nouvelle politique de restriction de l'immigration amorcée par le gouvernement israélien dès l'année 2002, conséquence de la crise économique qui éclate à la fin des années 2000, explique en partie la forte augmentation des demandes d'asile qui caractérise cette période. En Août 2002 une unité spéciale de police appelée *Emigration Authority* est ainsi créée par le gouvernement israélien qui lui donne comme objectif de combattre l'immigration clandestine, notamment en expulsant 50,000 personnes par an. Par la suite, en octobre 2002, le Premier ministre Ariel Sharon inaugure la politique dite de *Closed Skies* dont le but est de limiter l'entrée de nouveaux travailleurs étrangers.

L'année qui suit cette nouvelle politique d'immigration, le nombre de demandes d'asile augmente de façon spectaculaire. Ainsi, en 2003 le chiffre inédit de 1389 demandes est atteint, c'est-à-dire presque cinq fois plus que l'année précédente. Et si, en 2004 et en 2005, les chiffres baissent (922 demandes en 2004 et 906 en 2005), ils restent encore largement supérieurs aux chiffres d'avant 2002 pour remonter à nouveau et atteindre 1358 demandes d'asile en 2006[13]. Les chiffres pour l'année 2007 ne sont pas encore disponibles, mais l'augmentation continue clairement : environ 5000 demandeurs d'asile africains, en particulier Soudanais et Erythréens, seraient entrés en Israël au cours de cette année selon des sources diverses (presse et ONG israéliennes).

L'augmentation de la demande d'asile en 2003 ne peut cependant pas être exclusivement imputée à la nouvelle politique d'immigration, comme sa proximité chronologique avec elle pourrait

---

[9] Adriana Kemp, Rebecca. Reijman R., Julia Resnik, Silvina. Schammah Gesser., "Contesting the limits of political participation: Latinos and black African migrant workers in Israel*", op. cit.*

[10] Kav Laoved, annual report 2005.

[11] Depuis mars 1993 une politique de fermeture générale des territoire occupés a été mise en place en Israël: la libre circulation des personnes et des biens entre Israël et les territoires est depuis cette date remplacée par une système restrictif de délivrance d'autorisations pour les palestiniens.

[12] Les raisons qui amènent les migrants à choisir de venir en Israël jusqu'au début 2000 sont principalement : les conditions économiques, la relative facilité (comparée aux pays occidentaux) avec laquelle les autorités consulaires délivrent des visas de touriste, l'attrait pour la terre sainte. Pour plus de précisions à ce sujet voir Sarah Willen, « Perspectives on labor migration in Israel »*, Moyen-orient : mutations récentes d'un carrefour migratoire,* REMI, Vol 19, n°3, 2003.

[13] UNHCR, Jérusalem, Statistical Report, 2005.

le laisser entendre. En effet, l'année 2003 correspond également à l'année à partir de laquelle a été octroyée à tous les nationaux du Liberia, de la Côte d'Ivoire et de la République Démocratique du Congo se trouvant en Israël, légalement ou non, une protection dite temporaire (c'est-à-dire le droit de résider et travailler légalement) du fait des conflits généralisés qui sévissaient dans leurs pays respectifs. Avec les ressortissants de ces trois pays, ce sont, entre 2002 et 2003, 450 demandes d'asile supplémentaires qui viennent s'ajouter aux statistiques du HCR, nuançant sans pour autant remettre en question le lien observé entre la politique d'immigration menée par Israël et l'augmentation de la demande d'asile. Quant à l'augmentation de 2007, elle est essentiellement due à l'arrivée massive de demandeurs d'asile Soudanais et Erythréens ayant traversé clandestinement la frontière avec l'Egypte, où leurs conditions de subsistance et leur sécurité devenaient de plus en plus précaire, en particulier suite à la manifestation de la place Mustafa Mahmud en décembre 2005 au Caire. Au cours de cette manifestation organisée par des demandeurs d'asile Soudanais devant les bureaux du HCR, 27 personnes d'après la police égyptienne et plus de 200 d'après le Parlement européen ont été tuées et plusieurs centaines d'autres arrêtées et menacées d'expulsion par les autorités[14].

L'évolution de la procédure d'asile en Israël

Si Israël est un des premiers pays à avoir signé (1951) et ratifié (1954) la Convention de Genève, il n'a pourtant intégré aucune de ses dispositions dans sa législation. Plus encore, il a attendu l'année 2001 pour mettre en place une procédure et une structure nationale relatives à la prise en charge des demandes d'asile et à l'octroi du statut de réfugié. Plusieurs raisons peuvent expliquer cet état de fait. Sur le versant pragmatique, cette absence peut s'expliquer par le petit nombre de demandes d'asiles enregistrées jusqu'en 2000 ne justifiant pas pour les autorités compétentes la mise en place d'un système spécifique. Mais, comme l'a montré Françoise de Bel-Air sur les politiques des autorités jordaniennes en matière de migrations, l'absence de politique peut être également interprétée comme la marque même de l'existence d'une politique[15]. Ainsi, sur un plan plus idéologique, les facteurs d'explications sont également les réticences des autorités israéliennes à se doter de dispositifs durables permettant l'accueil de personnes d'origine non juive sur leur territoire, et en particulier leur crainte que de tels dispositifs n'ouvrent une brèche au retour des palestiniens à une large échelle. En ce sens, le fait que l'État d'Israël ait signé la Convention de Genève sans mettre en place les dispositifs relatifs à son application jusqu'en 2001, témoigne de la tension spécifique qui le caractérise, entre volonté de préserver le caractère juif de l'État d'un côté et désir d'intégration à la communauté des pays occidentaux de l'autre.

Cette absence de système national n'a cependant ni empêché Israël de donner directement et souverainement l'asile à certains groupes de populations au cas par cas, pour des raisons humanitaires, sans passer par le droit international, ni le HCR de s'occuper de la prise en charge des demandes d'asile sur la base de la Convention de Genève. Ainsi, nous nous proposons dans la partie qui suit de décrire tour à tour ces deux types de protection qui ont cours jusqu'en 2001, puis les dynamiques à l'origine du nouveau dispositif national de prise en charge qui est mis en place à partir de cette date.

L'asile humanitaire : la volonté souveraine de l'État au cas par cas

Plusieurs groupes de populations ont été accueillis en Israël sur la base de leur nationalité et pour des raisons humanitaires, à la suite de décisions du gouvernement et sans que ce dernier ne se base sur le droit international ou sur une procédure de détermination du statut de réfugié. C'est le cas, en 1977 et en 1979, d'une centaine de « *boat people* » vietnamiens trouvés par des cargos israéliens en mer et à qui le Premier Ministre M. Begin offre un statut de résident permanent. C'est le cas en 1992, avec la décision du gouvernement Shamir d'accorder ce même statut à une centaine de Bosniaques qu'il avait fait venir en Israël. C'est le cas également en 1999, avec la décision du gouvernement Netanyahu d'accueillir une centaine d'Albanais, à qui cette fois un statut de résident temporaire et non

[14] Pour plus d'informations à ce sujet voir http://www.hotline.org.il/english/news/2008/Hotline030808.htm et http://terra.rezo.net/article553.html

[15] Françoise de Bel-Air, "Migrations internationales et politique en Jordanie **»,** *Moyen-orient : mutations récentes d'un carrefour migratoire,* REMI**,** Vol 19, n°3, 2003.

plus permanent, est octroyé. C'est le cas enfin en mai 2000, lorsqu'un peu moins de 6000 membres de l'Armée du Liban Sud (ALS) sont admis en Israël, suite au redéploiement israélien au Sud Liban.

L'octroi d'un refuge à des groupes de populations spécifiques fondé sur la volonté souveraine de l'État au cas par cas, permet à Israël de protéger des populations en détresse sans passer par le droit et sans mettre en place de système, évitant ainsi de créer des précédents. L'analyse par Ben Herzog[16] des débats parlementaires ayant précédés certaines de ces décisions montre qu'il était particulièrement important pour les représentants politiques présents de les soutenir en tant que gestes isolés et non pas en tant que doctrine ; la notion de réfugié renvoyant directement à la question non résolue des réfugiés palestiniens. Ces gestes humanitaires, pour certains directement motivés par le souvenir de l'Holocauste[17], sont assortis pour Israël de bénéfices politiques secondaires, principalement le renforcement de son rattachement au bloc occidental. L'octroi d'un statut permanent aux boat people Vietnamiens n'est effectivement pas sans rappeler la facilité avec laquelle nombre de pays du bloc occidental ont accordé, jusqu'à la fin de la guerre froide, le statut de réfugié aux nationaux des pays communistes[18]. Quant à l'accueil des Bosniaques et des Albanais de l'ex -Yougoslavie en pleine guerre, à l'instar de la plupart des pays occidentaux répondant à la demande du HCR, il inscrit pleinement Israël dans la communauté des pays participant à l'effort de règlement du conflit yougoslave et à la gestion de la paix dans le monde. Enfin, l'accueil des membres de l'Armée du Liban sud, avec leur famille, a également permis, comme l'ont montrés les travaux de Ben Herzog, de requalifier l'image d'Israël altérée par sa collaboration avec ces derniers[19].

Le pouvoir discrétionnaire d'Israël dans la procédure de détermination du statut par le HCR

Entre le début des années soixante dix[20] et le début de l'année 2002 en l'absence d'institutions nationales compétentes c'est une représentation honoraire du HCR[21], située à Jérusalem, qui reçoit les demandes d'asile en Israël, instruit les dossiers et décide à qui accorder le statut de réfugié selon le système suivant :

Les demandes d'asile devaient être déposées auprès de la représentation du HCR à Jérusalem qui auditionnait les demandeurs puis transmettait la retranscription de ces entretiens au siège du HCR à Genève, chargé sur cette base, d'accorder ou non le statut de réfugié. Le temps moyen d'instruction était de plusieurs années. Si la décision était positive la représentation du HCR à Jérusalem en informait la directrice du service du ministère de l'Intérieur en charge des étrangers[22] en lui demandant d'accorder un titre de séjour à la personne concernée. Selon plusieurs témoignages, il semble qu'il n'existait pas de procédure interne au ministère de l'Intérieur et que la directrice du service avait le pouvoir discrétionnaire de refuser ou d'accepter d'octroyer ce titre aux personnes reconnues réfugié. Les décisions étaient positives dans la plupart des cas bien que le temps d'instruction, la nature et la durée du titre octroyé étaient, quant à eux, variables. Nous n'avons eu connaissance que d'un seul cas

---

[16] Ben Herzog, "The elephant in the room : the politics of 'refugees' in Israel", communication dans le cadre du programme Middle East Study Association à San Francisco, octobre 2004.

[17] C'est par exemple le cas de la décision du Premier Ministre Menahem Begin quant à l'accueil des boat people vietnamiens qu'il annonce dans un discours au parlement en faisant référence aux juifs qui fuyaient l'Europe par bateaux sans trouver aucun port d'accueil.

[18] A ce sujet voir : Luc Legoux « Nouvelle donne mondiale, nouvel Asile » *in L'asile politique entre deux chaises* M. Guillon, L. Legoux, E. Ma Mung (dir), l'Harmattan, 2003 ; et Luc Legoux, *La crise de l'asile politique en France,* Les éditions du CEPED, 1995.

[19] Ben Herzog, « Soldiers, Refugees, Citizens : Absorbing the South Lebanon Army into Israel », communication présentée en novembre 2005, lors du colloque *Dynamics of the Migrations in Israel* au CRFJ à Jerusalem.

[20] Ce qui était en place avant cette date n'a pas encore fait l'objet de recherches.

[21] Le fait que le bureau du HCR soit une représentation honoraire implique par exemple que son correspondant honoraire soit, non pas un fonctionnaire international, mais un officiel Israélien.

[22] Plus précisément la responsable de la sous-section des étrangers de la section de l'administration des populations du ministère de l'Intérieur.

de réfugié ayant pu obtenir la nationalité israélienne après plusieurs années sur le territoire. S'il en existe d'autres, leur nombre reste néanmoins extrêmement restreint.

Était donc en place un système compartimenté fait de pratiques hétérogènes dans lequel le HCR décidait qui était réfugié et Israël accordait les droits associés à ce statut, au cas par cas, usant de son pouvoir discrétionnaire. Cet aspect artisanal était renforcé par le fait que la représentation honoraire du HCR à Jérusalem souffrait elle-même d'une absence de légitimité aussi bien face aux autorités israéliennes que face au siège du HCR à Genève :

Le manque de légitimité du HCR-Jérusalem face au siège du HCR à Genève s'exprimait tout d'abord à travers le fait que le premier n'était pas autorisé par le deuxième à déterminer du statut de réfugié des demandeurs d'asile qu'il auditionnait. Il s'exprimait également à travers le budget qui lui était accordé (moins de $3,000 en 1999)[23], ne permettant ni le recrutement du personnel nécessaire, ni la location d'un bureau. Le HCR-Jérusalem était ainsi dirigé par une correspondante honoraire qui occupait également le poste de directrice de l'UNICEF, assistée d'une salariée à mi–temps. Le bureau se composait d'une petite pièce située dans les locaux d'une ONG israélienne, l'AJDC[24] et prêtée par cette dernière.

Le manque de légitimité du HCR face à l'administration israélienne, qui résultait en partie de l'absence d'investissement de l'état dans le système de prise en charge des demandes d'asile, peut également s'expliquer par la suspicion qui pesait sur le HCR d'être trop laxiste quant à l'octroi du statut de réfugié. Les conséquences les plus importantes de ce manque de légitimité étaient les pratiques discrétionnaires d'octroi de titres de séjour que nous avons évoquées, mais également le fait que les demandeurs d'asile en cours de procédure ne se voyaient délivrer aucun titre officiel régularisant leur séjour sur le territoire. Pour éviter que ces derniers ne soient arrêtés à chaque contrôle de police, le HCR de Jérusalem leur remettait, le temps de l'instruction de leur demande, une feuille de papier de format A4 stipulant qu'ils étaient en attente d'une décision quant à leur statut. Ce document qui était globalement respecté par les autorités de police, n'avait cependant aucune valeur légale et ne permettait à son détenteur de jouir d'aucune forme d'assistance. Le manque de légitimité du bureau du HCR se prolongeait ainsi sur le public qu'il prenait en charge, vice-versa.

En plus d'illustrer le manque de légitimité de la représentation du HCR à Jérusalem, ces exemples témoignent également de la nature informelle de ses infrastructures, du travail effectué et du système dans son ensemble. Jusqu'à la fin des années 2001, le dispositif en place est ainsi caractérisé par un ensemble de pratiques hétérogènes et un fonctionnement lourd et lent, dû en partie à la compartimentation des tâches entre différents acteurs peu coordonnés et en partie au manque de volonté de l'État d'installer un système transparent, réglementé et standardisé en rupture avec la politique du cas par cas qui prévalait jusqu'alors.

Vers la « nationalisation » de la procédure d'asile

Alors que le rôle du bureau du HCR de Jérusalem s'apparentait à celui d'un simple exécutant aux responsabilités limitées, il était également le seul acteur du système à se trouver directement confronté aux demandeurs d'asile et à leurs problèmes quotidiens. C'est en grande partie cette exposition particulière qui semble expliquer les efforts entrepris au début des années 2000 par les agents de ce bureau pour davantage impliquer l'administration israélienne dans le processus de détermination du statut de réfugié et la pousser à mettre en place un système standardisé. Cette démarche partait du postulat que la meilleure façon de régler les problèmes évoqués précédemment (pouvoir discrétionnaire du ministère de l'Intérieur, absence de droits et de documents administratifs pour les demandeurs d'asile, longueur de la procédure) était d'impliquer l'État dans les différentes étapes de la procédure et en particulier dans la décision d'octroyer ou non le statut de réfugié. Portée par le nouveau correspondant honoraire du HCR à Jérusalem, Michaël Bavly, cette démarche dont le présupposé était qu'Israël serait plus enclin à respecter une procédure et un statut déterminé par lui,

---

[23] Source: HCR Jérusalem.

24 American Joint Distribution Committee, une ONG dont la vocation est d'aider les communautés Juives partout dans le monde

qu'une procédure et un statut imposés par une entité extérieure. Le risque étant qu'en mettant la main sur la procédure d'asile et l'octroi du statut de réfugié, Israël ne prenne des décisions contraires à la Convention de Genève. Ces efforts du bureau du HCR de Jérusalem trouvaient un écho dans les principes et objectifs portés par le siège de Genève et énoncés dans les conclusions de son comité exécutif de 1977 : convaincre les gouvernements des pays signataires de prendre en charge la procédure et la détermination du statut de réfugié[25].

En Israël, ces efforts débouchèrent sur l'approbation, par le ministère de l'Intérieur, d'une directive interne, nommée « Directive sur la régulation du traitement des demandeurs d'asile en Israël » fixant à la fois une procédure nationale de prise en charge des demandes d'asile et prévoyant la création d'un Comité Interministériel chargé de la détermination du statut de réfugié[26].

Le correspondant honoraire du HCR-Jérusalem, Michaël Bavly, diplomate israélien à la retraite ayant occupé les postes d'ambassadeur et de directeur général adjoint au ministère des Affaires étrangères, semble avoir joué un rôle prépondérant dans l'adoption de cette directive, en un temps si court. Ce dernier jouissait en effet, du fait de sa longue carrière de diplomate, d'un prestige manifeste auprès de diverses personnalités politiques et hauts fonctionnaires des ministères, qu'il connaissait pour beaucoup personnellement. Il pouvait ainsi contacter directement et sans trop de difficulté ceux d'entre eux concernés par le sujet et surtout les convaincre qu'il était dans l'intérêt de l'État d'Israël d'adopter ce nouveau système. Ainsi, c'est en partie et paradoxalement grâce à un fonctionnement basé sur les relations d'inter-connaissance qu'un système de prise en charge des demandes d'asile plus standardisé et impersonnel a pu être mis en place.

La construction du dispositif de détermination et d'octroi du statut de réfugié en Israël n'est pas sans rappeler les analyses de Gérard Noiriel[27] sur la construction du système d'asile français et en particulier la création de l'Ofpra[28], née de la nécessité pour la France d'inventer un mécanisme lui permettant de préserver le contrôle de sa politique nationale en matière de réfugiés. Ce dernier montre bien que si l'adoption de la Convention de Genève par la France, comme pour la plupart des pays démocratiques, a été possible, c'est parce qu'elle ne contredisait pas les prérogatives nationales des États, en préservant leur souveraineté quant à l'accès des étrangers sur leur territoire et en les autorisant à organiser directement les procédures d'éligibilité au statut de réfugié. Ainsi, c'est précisément pour que cette procédure soit dans son intégralité prise en charge par des Français, qu'à peine la Convention de Genève signée, la France crée l'Ofpra. En ce qui concerne Israël et même si l'État ne se dote d'un dispositif national que cinquante ans plus tard, la thèse du souci de la primauté du national reste particulièrement pertinente. En effet les exemples ici développés nous ont montré comment l'absence de dispositif national a pu contribuer à la préservation de la souveraineté de l'État en matière d'asile. Plus encore, dans la partie qui suit nous montrerons comment les spécificités de la procédure adoptée au début de l'année 2001 permettent de continuer de l'assurer.

L'asile gouverné par Israël

Avec l'adoption de la Directive sur la régulation du traitement des demandeurs d'asile par le ministère de l'Intérieur en 2001 et l'inauguration du Comité Interministériel chargé de la détermination du statut de réfugié qui se réunit tous les mois à partir de janvier 2002, un système national de prise en charge de la demande d'asile en Israël est mis en place. Dans cette partie nous consacrerons un premier temps à la description de ce système, puis un deuxième temps à son analyse.

---

25 C'est par exemple le cas de l'Égypte. Voir "Assessment of refugee status determination procedure at UNHCR's Cairo office 2001-2002", the American university in Cairo, Forced migration and refugee studies (FMRS), December 2002.

26 Ce Comité, composé de représentants des ministères de la Justice, de l'Intérieur et des Affaires étrangères et présidé par un président indépendant, est chargé, après examen des demandes d'asile, de formuler des recommandations au ministre de l'Intérieur quant à l'octroi du statut de réfugié.

27 Gérard Noiriel, *Réfugiés et sans-papiers,* Pluriel, Hachette Littératures, Paris,1991.

28 Office Français de Protection des Réfugiés et des Apatrides, établissement public chargé de l'instruction de la demande d'asile en France en première instance.

Le nouveau système national de prise en charge

Procédure longue et procédure courte

Le système mis en place par la directive, et qui prévaut encore aujourd'hui, est le suivant: Les demandeurs d'asile doivent déposer leur demande auprès du bureau du HCR en Israël. Celui-ci conduit un premier entretien avec eux à l'issu duquel il est décidé si leur demande sera traitée en procédure courte ou en procédure longue.

Si la demande est considérée comme *manifestement infondée* par le HCR, elle est traitée en procédure courte, c'est-à-dire qu'une recommandation négative doit être rapidement présentée par le HCR au Comité Interministériel de détermination du statut de réfugié, pour validation. Dans ce cas, le HCR remet au demandeur un document à l'attention des autorités de police lui permettant de circuler librement mais pas de travailler.

Si la demande est instruite dans le cadre de la procédure longue, le HCR remet au demandeur un document sur présentation duquel le ministère de l'Intérieur est tenu de lui délivrer, ainsi qu'à son conjoint, un titre de séjour d'une validité de six mois lui ouvrant le droit au travail (visa de touriste de type B1). Ce titre est renouvelable jusqu'à ce que le HCR ait conduit les entretiens nécessaires, instruit le dossier et présenté une recommandation au Comité Interministériel, lui-même chargé, après avoir examiné le dossier, de présenter une recommandation au ministre de l'Intérieur quant à l'attribution ou non du statut de réfugié[29].

Plusieurs types de statuts

Deux types de statuts peuvent être accordés aux étrangers considérés, par les autorités israéliennes, comme en danger dans leur pays d'origine : le statut de réfugié et la protection dite temporaire. À côté de ces deux statuts, Israël à également mis en place une procédure spéciale de prise en charge pour les nationaux de pays dits ennemis, procédure aujourd'hui remise en cause par de nouveaux flux d'étrangers dans le pays.

Le statut de réfugié est accordé aux personnes qui ont pu convaincre les autorités israéliennes qu'elles correspondent à la définition du réfugié donnée par la Convention de Genève, c'est-à-dire qu'elles risquent d'être persécutées en cas de retour dans leur pays d'origine. Une personne à qui le statut de réfugié est accordé reçoit un titre de séjour de deux ans renouvelable (visa de résident temporaire de type A5) qui lui permet, ainsi qu'à son conjoint, de travailler et de bénéficier d'une prise en charge médicale. Les deux ans révolus, le dossier de la personne reconnue réfugié est réexaminé par le Comité Interministériel qui décide, au vu des changements éventuels survenus dans le pays d'origine si le renouvellement est justifié.

La protection temporaire est une protection accordée aux nationaux de pays considérés par Israël (après recommandation du HCR) comme dans une situation de conflit telle qu'on ne peut les y renvoyer. Ce jusqu'à ce que le HCR les déclare assez sûres pour permettre des rapatriements volontaires. Cette protection a été accordée, à partir de 1999, à tous les nationaux du Sierra Léone présents en Israël puis à partir de 2003 a tous ceux de la République Démocratique du Congo, de la Côte d' Ivoire et du Liberia, même s'ils ne craignaient pas de persécutions individuelles en cas de retour. C'est le HCR qui est chargé de conduire les entretiens avec chacun de ces nationaux dans le but de vérifier s'ils sont bien du pays dont ils se prévalent. Si leur nationalité est confirmée le HCR leur délivre un document grâce auquel ils peuvent obtenir du ministère de l'Intérieur le même visa de touriste de six mois avec autorisation de travailler (visa B1) que celui dont disposent les demandeurs d'asile en procédure longue. Le nombre de personnes bénéficiant de cette protection en Israël était estimé en 2005 à un peu moins de 500 personnes : 65 Libériens, 95 Congolais et 245 Ivoiriens et 80 Sierra Léonais. En 2006, le HCR et les autorités israéliennes ont estimé que la situation au Sierra Léone s'était suffisamment stabilisée pour permettre le retour de ses nationaux résidant en Israël puis, en 2007, une décision identique a été prise pour le Libéria.

---

[29] Dans la pratique, le ministre de l'Intérieur valide presque toujours les décisions du Comité interministériel.

Les nationaux des pays dits ennemis

Selon la loi sur la prévention de l'infiltration (1954), les personnes originaires, ou ayant traversé, un pays considéré comme « ennemi ou hostile »[30] à Israël n'ont pas le droit de séjourner en Israël et peuvent être condamné à cinq ans d'emprisonnement pour être y entré illégalement. Cependant, parce qu'ils risquent d'être persécutés par les autorités de leurs pays d'origine pour s'être rendus en Israël, leur expulsion constituerait une violation de la Convention de Genève[31]. Ni expulsables, ni régularisables ce n'est qu'au cours des années 1999, que l'État d'Israël et le HCR parviennent à un accord concernant les ressortissants de ces pays dont certains avaient passés plusieurs années en prison en Israël. Le premier s'engage à les laisser en liberté surveillée (généralement dans des Kibboutz) pendant que le deuxième négocie activement avec des pays tiers pour les y réinstaller. Cette procédure - objet du sixième paragraphe de la directive - dictait la façon dont les demandeurs d'asile, citoyens de pays ennemis, étaient pris en charge en Israël jusqu'en 2004. En effet jusqu'en 2003, leur nombre était resté limité à quatre ou cinq personnes par an, réinstallés à terme par le HCR dans les pays Scandinaves. En 2004 quatorze Soudanais entrent en Israël clandestinement par le Sinaï, chiffre qui passe à 102 en 2005 et 164 en 2006[32]. Suite aux évènements de la place Mustafa Mahmud au Caire, en décembre 2005, leur nombre augmente de façon encore plus spectaculaire : selon les organisations de défense des droits de l'homme israéliennes, environ 2500 Soudanais seraient entrés en Israël au cours de l'année 2007. Si ces nouveaux flux ont remis en cause les procédures existantes, les voies par lesquelles Israël entend gérer cette situation sont encore incertaines. Après avoir détenu pour des périodes divers les nouveaux arrivants ; renvoyé en Egypte 48 d'entre eux arrêtés à la frontière lors de l'été 2007 ; le gouvernement israélien a annoncé en septembre 2007 qu'il accorderait un statut de résident temporaire aux 500 soudanais du Darfour présent en Israël à cette date mais expulserait tout ceux entrés après. Une décision qui renoue avec la politique du geste humanitaire pour des groupes nationaux au cas par cas permettant à Israël de conserver sa pleine souveraineté dans la gestion d'une demande d'asile qui augmente considérablement. Une situation qui révèle également la complexité du processus d'institutionnalisation du droit d'asile en Israël, qui en reposant largement sur des règlements administratifs reste transformable de ce fait en fonction des situations.

Une co-production de statuts temporaires

Le système de prise en charge de la demande d'asile tel qu'il est en place en Israël présente la spécificité d'un système mixte dans laquelle deux institutions, l'une nationale et l'autre internationale, co-produisent ensemble le statut de réfugié. Il est à mi-chemin entre les systèmes en place dans les pays en voie de développement dans lesquels le HCR s'occupe de la détermination du statut et les systèmes en place dans les pays développés qui ont leur propre procédures et législations et dans lesquels le HCR ne joue qu'un rôle d'observateur.

Cette spécificité peut en partie s'expliquer par la composition du bureau du HCR en Israël dans lequel en plus du correspondant honoraire, la grande majorité des employés sont israéliens. Ainsi l'impression de déléguer une partie de son nouveau mandat à une entité étrangère, qu'aurait pu susciter chez les autorités israéliennes ce nouveau partage des tâches, a pu être en grande partie neutralisée.

Il est intéressant de constater que suite à la mise en place d'une procédure nationale d'asile en 2002, de nouveaux droits ont été octroyés aux demandeurs d'asile et aux réfugiés, principalement : l'ouverture de la protection temporaire aux nationaux de trois nouveaux pays, le droit à un titre de séjour et le droit au travail. Cette coïncidence chronologique semble indiquer que c'est précisément parce qu'il a acquis une souveraineté nouvelle sur l'octroi du statut de réfugié et sur la procédure d'asile qu'Israël s'est trouvé prêt à accorder de nouveaux droits aux requérants désormais sous son

[30] Loi votée par le Parlement israélien en 1956 et qui inclue : l'Arabie Saoudite, l'Egypte, l'Iraq, le Liban, la Syrie, la Transjordanie et le Yémen.

[31] En particulier depuis l'exécution par pendaison à Khartoum en 1994 de deux Soudanais entrés illégalement en Israël par la Jordanie et expulsés consécutivement par les autorités israéliennes en Jordanie puis par les autorités jordaniennes au Soudan

[32] UNHCR report, 2006

autorité directe. Mais il semble également que c'est parce qu'ils ont été accordés sur simple décision du ministre de l'Intérieur, pouvant ainsi être révoqués sans aucune difficulté, que ces nouveau droits ont été accordés.

À première vue, la délivrance de titres de séjours aux demandeurs d'asile et aux réfugiés, semble indiquer la reconnaissance par les autorités israéliennes de ces deux populations en tant que telles. Cependant l'analyse détaillée du type de documents administratifs délivrés contribue à nuancer ce propos. En effet, est délivré aux demandeurs d'asile le même titre de séjour (visa B1 de touriste assorti d'une permission de travailler) que celui délivré aux travailleurs migrants. Ainsi il n'existe pas de titre de séjour spécifique aux demandeurs d'asile en Israël, mais plus encore il n'existe pas de titre spécifique aux réfugiés statutaires. Les personnes reconnues réfugiées reçoivent les mêmes titres (visa A5) que les résidents temporaires. À travers l'octroi de ces titres, le message symbolique délivré par les autorités israéliennes aux demandeurs d'asile et aux réfugiés est, pour les premiers, qu'ils sont des visiteurs et pour les deuxièmes qu'ils ne sont censés rester que temporairement dans le pays qui leur a accordé l'asile.

L'absence de documents administratifs spécifiques aux demandeurs d'asile et aux réfugiés peut cependant être imputé à la jeunesse du dispositif et non pas seulement au refus de reconnaître la pérennité de ces population en tant que telles en Israël. En revanche le fait que le statut de réfugié n'ait qu'une validité de deux ans à l'issu desquels son renouvellement doit faire l'objet d'un réexamen par le Comité Interministériel, relève bien plus d'un choix. Alors qu'un réfugié est généralement considéré comme une personne ayant perdu la protection de son pays d'origine et nécessitant la protection d'un nouveau pays pour y reconstruire sa vie[33], le titre de séjour de résident temporaire d'une validité de deux ans fait du réfugié en Israël un invité destiné à repartir tout en faisant du statut de réfugié une protection temporaire. D'autant plus que, depuis sa création, le Comité Interministériel s'est montré extrêmement scrupuleux quant au réexamen des dossiers de réfugiés statutaires dont le titre de séjour était arrivé à expiration, afin de vérifier si leur crainte de persécution était encore actuelle où s'ils pouvaient désormais rentrer dans leur pays d'origine. Plus encore, le renouvellement des statuts de réfugié est généralement traité en priorité par le Comité Interministériel (qui ne peut examiner qu'une vingtaine de dossiers lors de ses réunions mensuelles), au détriment de demandes d'asile n'ayant pas encore été examinées et ce malgré le stock de demandes en attente d'être instruites. Enfin, il n'existe aucune disposition prévoyant l'octroi de la nationalité israélienne aux réfugiés, quelque soit la longueur de leur séjour dans le pays.

La directive qui réglemente la procédure d'asile s'inscrit elle-même tout entière dans cette logique temporaire, logique sans laquelle (comme nous l'avons montré en ce qui concerne l'octroi de nouveaux droits) il n'aurait sans doute pas été possible au ministre de l'Intérieur d'adopter une telle directive. En effet, comme le précise l'article paru dans le quotidien *Haaretz*[34] qui s'alarme des milliers de demandeurs d'asile circulant librement en Israël, *« une directive est différente d'une loi et elle peut être changée à tout moment ».*

L'ensemble de ces éléments semble ainsi indiquer qu'en matière d'asile, Israël ne s'envisage aujourd'hui que comme un refuge temporaire pour des personnes dont la vocation serait de rentrer dans leur pays dès que la situation le leur permettrait. Ils révèlent la difficulté pour un État se définissant à la fois comme juif et démocratique, de s'affranchir de la surveillance démographique constante que ces deux notions supposent (tant que les juifs sont majoritaires démographiquement elles peuvent être conciliées) et d'accepter la mise en place d'un système qui permettrait l'installation durable sur son territoire d'une population sans origine juive. Ce, malgré le fait que la persécution soit partie intégrante de la mémoire collective israélienne, expérience sur laquelle repose une grande partie de la rhétorique israélienne justifiant la nature juive de l'État. En ce sens, le fait que la directive établissant la procédure d'asile soit inscrite dans le règlement interne du ministère de l'Intérieur, illustre bien que la demande d'asile s'inscrit principalement dans une logique de gestion des

[33] En France, par exemple, un réfugié statutaire se voit délivré une carte de séjour de dix ans à l'issue desquels il peut demander à être naturalisé.

[34] Aviva Lori « Les résidents de Bavly », *Haaretz,* 18 novembre 2005.

populations et de contrôle des flux, incarnée par ce ministère, et moins dans celle de gestion des traités internationaux incarnée par le ministère des Affaires Etrangères ou du droit incarné par le ministère de la Justice.

Conclusion

Si la directive sur l'asile, le Comité interministériel et la procédure mises en place peuvent être considérés comme les premières fondations d'un système national israélien de prise en charge de la demande d'asile, ce dernier apparaît encore comme un système largement inachevé : outre le statut de la procédure régie par une directive interne pouvant être modifiée à tout moment selon les intérêts de l'État, le statut temporaire des réfugiés et le manque de transparence des décisions du Comité Interministériel chargé de déterminer la qualité de réfugié, il n'existe pas encore de véritables instances d'appel de nature à offrir les garanties de droit requises. Mais la question principale qui demeure quant à l'évolution de ce processus est de savoir si une législation nationale sur les réfugiés verra ou non le jour en Israël et, le cas échéant, quel impact elle aura sur l'ethos de ce pays en matière d'immigration.