

POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

LES RÉFUGIÉS

N ° 1 4 4

HANNAH ARENDT Nous autres réfugiés	5
DZOVINAR KÉVONIAN Deux siècles de réfugiés : circulations, qualifications, internationalisation	17
DANIÈLE LOCHAK Qu'est-ce qu'un réfugié ? La construction politique d'une catégorie juridique	33
JEAN GAEREMYNCK L'arrivée et la demande d'asile	49
KAREN AKOKA ET ALEXIS SPIRE Pour une histoire sociale de l'asile politique en France	67
VIRGINIE GUIRAUDON L'Europe et les réfugiés : une politique peu solidaire	79
MARIO BETTATI Le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR)	91

MICHEL AGIER Espaces et temps du gouvernement humanitaire	113
SMAÏN LAACHER Réfugiés sans refuge	125
LUC CAMBRÉZY Enjeux environnementaux et nouvelles catégories de migrants : de la sémantique à la géopolitique	137
CHRONIQUES	
REPÈRES ÉTRANGERS (1 ^{er} juillet – 30 septembre 2012)	
PIERRE ASTIÉ, DOMINIQUE BREILLAT ET CÉLINE LAGEOT	151
CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE (1 ^{er} juillet – 30 septembre 2012)	
PIERRE AVRIL ET JEAN GICQUEL	163
Summaries	187

LES RÉFUGIÉS SONT ÉTUDIÉS PAR

MICHEL AGIER, anthropologue, directeur de recherche à l'Institut de recherche pour le développement (IRD) et directeur d'études à l'EHESS. Il a notamment publié *Gérer les indésirables. Des camps de réfugiés au gouvernement humanitaire* (Flammarion, 2008) et (sous sa direction), *Réfugiés, Sinistrés, Sans-papiers. Politiques de l'exception* (Éditions Téraedre, 2012) (agier@ehess.fr).

KAREN AKOKA, doctorante au laboratoire Migrinter (université de Poitiers). Elle prépare une thèse de sociologie sur les usages de la catégorie de réfugiés intitulée *L'Administration de l'asile : la fabrique du réfugié par l'OFPPA (1952-1990)*.

MARIO BETTATI, doyen honoraire, professeur émérite à l'université Paris-II Panthéon-Assas, directeur puis membre du conseil scientifique de la *Revue générale de droit international public*. Il fut conseiller de Bernard Kouchner, secrétaire d'État à l'action humanitaire, puis de Georges Kiejman, ministre délégué aux Affaires étrangères ; membre de la délégation française à l'Assemblée générale de l'ONU, conseiller et représentant spécial de Bernard Kouchner, ministre des Affaires étrangères et européennes, avec qui il a été initiateur et promoteur du *droit d'ingérence humanitaire* puis de la *responsabilité de protéger*. Il est notamment l'auteur de *L'Asile politique en question* (PUF, 1985) et du *Rapport établi à l'issue des travaux de la commission sur les réfugiés, 48 propositions*, pour le secrétaire d'État auprès du Premier ministre chargé de l'action humanitaire en 1989.

4

LUC CAMBRÉZY, géographe. Directeur de recherche à l'IRD, ses travaux sur les populations réfugiées l'ont conduit à séjourner au Kenya et en Ouganda. Juge assesseur pour le HCR à la CNDA de 2008 à 2011, il est depuis 2010 professeur à l'Institut français de géopolitique de l'université Paris-VIII Vincennes Saint-Denis.

JEAN GAEREMYNCK, conseiller d'État. Président du conseil d'administration de l'OFPPA, il a été de 1997 à 2005 directeur de la population et des migrations au ministère des Affaires sociales, et chargé à ce titre du volet social de la politique de l'État vis-à-vis des étrangers, et notamment de l'accueil et du traitement social des demandeurs d'asile.

VIRGINIE GUIRAUDON, directrice de recherche au CNRS au Centre d'études européennes de Sciences Po Paris. Elle a récemment coordonné le numéro de *Politique européenne* « Les effets de l'eupéanisation des politiques d'immigration » (2010) et coédité *Politiques publiques. 1. La France dans la gouvernance européenne* et *Politiques publiques. 2. Changer la société* (Presses de Sciences Po, 2008, 2010), ainsi que *Sociology of the European Union* (Palgrave, 2011).

DZOVINAR KÉVONIAN, maître de conférences à l'université Paris Ouest-Nanterre La Défense. Membre de l'Institut des sciences sociales du politique (ISP) et membre associée de l'IRICE. Membre du conseil scientifique de la BDIC et du Comité d'histoire de l'OFPPA. Elle a codirigé, avec A. Aglan, et O. Feiertag, *Humaniser le travail. Régimes économiques, régimes politiques et Organisation internationale du travail, 1929-1969* (Bruxelles, Peter Lang, 2011) et, avec G. Dreyfus-Armand, M.-C. Blanc-Chaléard, M. Amar, *La Cimade et les Réfugiés. Identités, répertoires d'actions et politique de l'asile, 1939-1994* (Nanterre, PUPPO/BDIC, 2012).

SMAÏN LAACHER, sociologue, chercheur au Centre d'études des mouvements sociaux (CNRS-EHESS). Il est l'auteur de nombreux articles et ouvrages dont *De la violence à la persécution. Femmes migrantes sur la route de l'exil* (La Dispute, 2010), *Ce qu'immigrer veut dire* (Le Cavalier bleu, 2012) et a dirigé le *Dictionnaire de l'immigration en France* (Larousse, 2012) (laacher@ehess.fr).

DANIÈLE LOCHAK, professeure émérite de droit public de l'université de Paris Ouest-Nanterre La Défense. Elle a consacré de nombreux travaux aux droits des étrangers et aux politiques d'immigration, à la question des discriminations, aux usages sociaux du droit.

ALEXIS SPIRE, directeur de recherche CNRS, affecté au CERAPS (Centre d'études et de recherches administratives politiques et sociales). Ses recherches portent sur le pouvoir discrétionnaire des agents de l'État chargés du contrôle de l'immigration. Il a publié *Etrangers à la carte* (Grasset, 2003) et *Accueillir ou Reconduire* (Raisons d'agir, 2008).

NOUS AUTRES RÉFUGIÉS ¹

Tout d'abord, nous n'aimons pas que l'on nous traite de « réfugiés ». Nous nous baptisons « nouveaux arrivants » ou « immigrés ». Nos journaux sont destinés aux « Américains de langue allemande » et, à ma connaissance, il n'y a pas et il n'y a jamais eu d'association fondée sur les persécutés du régime hitlérien dont le nom pût laisser entendre que ses membres fussent des « réfugiés ».

5

Jusqu'à présent le terme de réfugié évoquait l'idée d'un individu qui avait été contraint à chercher refuge en raison d'un acte ou d'une opinion politique. Or, s'il est vrai que nous avons dû chercher refuge, nous n'avons cependant commis aucun acte répréhensible, et la plupart d'entre nous n'ont même jamais songé à professer une opinion politique extrémiste. Avec nous, ce mot « réfugié » a changé de sens. On appelle de nos jours « réfugiés » ceux qui ont eu le malheur de débarquer dans un nouveau pays complètement démunis et qui ont dû recourir à l'aide de comités de réfugiés.

Avant même que cette guerre n'éclate, nous nous montrions encore plus susceptibles quant à l'appellation de réfugiés. Nous nous efforcions de prouver aux autres que nous n'étions que des immigrés ordinaires. Nous affirmions être partis de notre plein gré vers des pays de notre choix et nous niions que notre situation eût rien à voir avec les « prétendus problèmes juifs ». Certes, nous étions des « immigrants » ou de « nouveaux arrivants » qui avions abandonné notre pays parce qu'un beau jour il ne nous convenait plus, voire pour des motifs purement économiques. Nous voulions refaire nos vies, un point c'est tout. Or cela suppose une certaine force et une bonne dose d'optimisme : nous sommes donc optimistes.

1. « We Refugees », in *The Jew as Pariah. Jewish Identity and Politics in the Modern Age*, New York, Grove Press, 1978, p. 55-66. Publié pour la première fois dans *The Menorah Journal*, janvier 1943, p. 69-77. Une précédente traduction de cet article a été donnée par Claude Mouchard dans la revue *Passé Présent*, n° 3, Ramsay, 1984. (NdT)

En fait, cet optimisme est vraiment quelque chose d'admirable, même si c'est nous qui l'affirmons. L'histoire de notre lutte est désormais connue. Nous avons perdu notre foyer, c'est-à-dire la familiarité de notre vie quotidienne. Nous avons perdu notre profession, c'est-à-dire l'assurance d'être de quelque utilité en ce monde. Nous avons perdu notre langue maternelle, c'est-à-dire nos réactions naturelles, la simplicité des gestes et l'expression spontanée de nos sentiments. Nous avons laissé nos parents dans les ghettos de Pologne et nos meilleurs amis ont été assassinés dans des camps de concentration, ce qui signifie que nos vies privées ont été brisées.

6 Néanmoins, dès que nous fûmes sauvés – et la plupart d'entre nous durent être sauvés à plusieurs reprises –, nous commençâmes notre nouvelle vie en nous efforçant de suivre au pied de la lettre tous les conseils avisés de nos sauveurs. Ils nous demandèrent d'oublier, et nous oubliâmes effectivement plus vite encore qu'on eût pu le croire. Ils nous rappelèrent amicalement que ce nouveau pays deviendrait une nouvelle patrie et, de fait, au bout de quatre semaines en France ou de six semaines en Amérique, nous nous prétendions français ou américains. Les plus optimistes d'entre nous allaient même jusqu'à prétendre que toute leur existence préalable s'était écoulée dans une sorte d'exil inconscient et que seul leur nouveau pays leur avait révélé ce qu'était véritablement une patrie. Sans doute élevons-nous parfois quelque objection lorsqu'on nous demande d'oublier notre précédente profession et il nous est extrêmement difficile de nous débarrasser de nos anciens idéaux lorsque notre statut social est en jeu. En ce qui concerne la langue, nous n'éprouvons en revanche aucune difficulté : au bout d'un an seulement, les optimistes sont convaincus qu'ils manient l'anglais aussi bien que leur langue maternelle et, au bout de deux ans, ils jurent leurs grands dieux qu'ils le parlent mieux que toute autre langue – se souvenant à peine de l'allemand.

Afin d'oublier de façon encore plus efficace, nous préférons éviter toute allusion aux camps de concentration ou d'internement que nous avons connus dans presque tous les pays d'Europe – ce qui risquerait en effet d'être interprété comme une attitude pessimiste ou un manque de confiance dans la nouvelle patrie. Combien de fois ne nous a-t-on pas en outre répété que personne n'aime entendre parler de cela ; l'enfer n'est plus une croyance religieuse ni un délire de l'imagination, mais quelque chose de tout aussi réel que les maisons, les pierres et les arbres qui nous entourent. Manifestement personne ne veut savoir que l'histoire contemporaine a engendré un nouveau type d'êtres humains – ceux

qui ont été envoyés dans les camps de concentration par leurs ennemis et dans les camps d'internement par leurs amis.

Même entre nous nous n'évoquons pas ce passé : nous avons trouvé au contraire une manière bien à nous de maîtriser un avenir incertain. À l'instar des autres, nous faisons des projets, formulons des vœux. Mais, par-delà ces attitudes très généralement humaines, nous nous efforçons d'envisager l'avenir de manière plus scientifique. Après une telle malchance, nous désirons nous engager sur une voie vraiment sûre. C'est pourquoi nous abandonnons la terre avec toutes ses incertitudes et nous tournons nos regards vers le ciel. Ce sont les astres – plutôt que les journaux – qui nous prédisent la victoire de Hitler et la date à laquelle nous deviendrons citoyens américains. Les astres nous paraissent plus fiables que tous nos amis ; ce sont eux qui nous apprennent quand doit avoir lieu le déjeuner avec nos bienfaiteurs et quel sera le jour le plus propice pour remplir l'un de ces innombrables questionnaires qui accompagnent nos vies actuellement. Parfois même nous recourons aux lignes de la main, voire à la graphologie. Ainsi en apprenons-nous moins sur les événements politiques que sur notre cher « Moi », même si la psychanalyse est un peu passée de mode. Révolue l'époque heureuse où, par ennui, les personnalités de la haute société évoquaient les frasques géniales de leur petite enfance ; elles ne veulent plus entendre parler d'histoires de fantômes : ce sont les expériences réelles qui leur donnent la chair de poule. Il n'y a plus besoin d'ensorceler le passé, il l'est suffisamment en réalité. Ainsi, en dépit de l'optimisme que nous affichons, nous utilisons toutes sortes de recettes magiques pour évoquer les esprits de l'avenir.

7

Je ne sais quels souvenirs et quelles pensées hantent nos rêves nocturnes et je n'ose m'en enquérir car moi aussi je me dois d'être optimiste. Mais parfois j'imagine qu'au moins la nuit nous pensons à nos morts, que nous nous souvenons des poèmes que nous avons aimés autrefois. Je pourrais même concevoir comment nos amis de la côte Ouest, durant le couvre-feu, ont pu nous considérer non seulement comme des « citoyens en puissance », mais comme d'actuels « indésirables ». En plein jour bien sûr, nous ne devenons indésirables que « techniquement » parlant, tous les réfugiés le savent. Mais lorsque des motifs techniques vous ont empêché de quitter votre patrie lorsqu'il faisait noir, il n'était certes pas aisé d'éviter quelques sombres réflexions sur les rapports entre la technicité et la réalité. Décidément notre optimisme est vicié. Témoins ces curieux optimistes parmi nous qui, après avoir prononcé d'innombrables discours optimistes, rentrent chez eux et allument le gaz ou se jettent du haut d'un gratte-ciel, et qui ont l'air d'attester que notre gaieté affichée

est fondée sur une dangereuse promptitude à mourir. Élevés dans la conviction que la vie est le plus précieux de tous les biens, et la mort l'épouvante absolue, nous sommes devenus les témoins et les victimes de terreurs bien plus atroces que la mort – sans avoir pu découvrir un idéal plus élevé que la vie.

Ainsi, bien que la mort ait perdu à nos yeux son caractère horrible, nous ne sommes pas pour autant devenus capables ni désireux de risquer notre vie pour une cause. Au lieu de se battre ou de se demander comment résister, les réfugiés se sont habitués à souhaiter la mort de leurs amis ou parents ; lorsque quelqu'un vient à mourir, nous imaginons tranquillement tous les maux qui lui ont été épargnés. En définitive, beaucoup d'entre nous finissent par souhaiter s'épargner eux aussi la souffrance et agissent en conséquence.

8 Depuis 1938, depuis l'invasion de l'Autriche par Hitler, nous avons vu avec quelle rapidité l'optimisme éloquent pouvait se muer en un pessimisme silencieux. Au fur et à mesure que le temps passait, les choses ont empiré : nous sommes devenus encore plus optimistes et encore plus enclins au suicide. Les Juifs autrichiens sous Schuschnigg étaient des gens extrêmement sereins – tous les observateurs impartiaux les admiraient. Il était merveilleux de voir à quel point ils étaient intimement convaincus que rien ne pouvait leur arriver. Mais lorsque les troupes allemandes envahirent le pays et que les voisins non juifs provoquèrent des émeutes à la porte des Juifs, les Juifs autrichiens commencèrent à se suicider.

Contrairement à d'autres suicidés, nos amis ne laissent aucune explication de leur acte, ne formulent aucune accusation, n'incriminent pas ce monde qui contraint un homme désespéré à parler et à se conduire sereinement jusqu'à son dernier jour. Les lettres qu'ils laissent sont conventionnelles, ce sont des documents sans signification. C'est pourquoi les oraisons funèbres que nous prononçons devant leurs tombes sont brèves, embarrassées et pleines d'espoir. Personne ne s'interroge sur leurs motifs : ils nous paraissent clairs.

J'évoque ici les choses impopulaires et, pire encore, je n'allègue même pas à l'appui de mes dires les seuls arguments susceptibles d'impressionner à notre époque moderne – à savoir des données statistiques. Même ces Juifs qui nient farouchement l'existence du peuple juif nous offrent une belle chance de survie en tant que données statistiques. Comment pourraient-ils sinon prouver que seuls quelques Juifs sont criminels et que beaucoup de Juifs ont été tués en tant que bons patriotes pendant la guerre ? Grâce à leur effort pour sauver la vie statistique du peuple juif, nous savons que les Juifs détenaient le taux de suicide le plus bas de

toutes les nations civilisées. Je suis sûre que ces données ne sont plus du tout exactes, mais je ne puis le prouver à l'aide de nouvelles statistiques, tout en étant en mesure d'alléguer de nouvelles expériences. Cela devrait suffire à ces âmes sceptiques qui n'ont jamais été entièrement convaincues de ce que la mesure d'un crâne fournit l'idée exacte de son contenu, ou de ce que les statistiques criminelles attestent du niveau exact de la morale nationale. Quoi qu'il en soit, où que vivent à l'heure actuelle les Juifs européens, leur conduite n'est plus conforme aux lois statistiques. Les suicides ne se produisent plus seulement parmi les populations affolées de Berlin et de Vienne, de Bucarest et de Paris, mais également à New York et Los Angeles, Buenos Aires et Montevideo.

D'un autre côté, on n'a presque rien dit des suicides dans les ghettos et les camps de concentration eux-mêmes. Il est vrai que nous n'avons presque pas eu d'écho en provenance de Pologne, mais nous sommes en revanche tout à fait bien informés sur les camps de concentration en Allemagne et en France.

Au camp de Gurs par exemple, où j'ai eu l'occasion de séjourner quelque temps, je n'ai entendu parler de suicide qu'une seule fois, et il s'agissait là d'inciter à l'action collective, et apparemment d'une sorte de protestation destinée à dérouter les Français. Lorsque certains d'entre nous remarquèrent que, de toute façon, nous avions été expédiés là *pour crever*², l'humeur générale se mua soudain en un ardent courage de vivre. La plupart estimaient qu'il fallait être anormalement asocial et non concerné par les événements de l'histoire pour être encore capable d'interpréter ce destin comme une malchance individuelle et personnelle et pour mettre de ce fait un point final à sa vie de façon personnelle et individuelle.

Mais, les mêmes individus, dès qu'ils retournaient à leurs vies personnelles et se trouvaient confrontés à des problèmes apparemment individuels, faisaient à nouveau preuve de cet optimisme forcené voisin du désespoir.

Nous sommes les premiers Juifs non religieux persécutés – et nous sommes les premiers à y répondre par le suicide non seulement *in extremis*. Peut-être les philosophes ont-ils raison d'enseigner que le suicide est l'ultime et suprême garantie de la liberté humaine : si nous ne sommes pas libres de créer nos vies ou le monde dans lequel nous vivons, nous sommes néanmoins libres de rejeter la vie et de quitter le monde. Les Juifs pieux ne peuvent assurément pas prendre conscience de cette liberté

2. En français dans le texte. (Ndt)

négative : pour eux le suicide est un meurtre, c'est-à-dire la destruction de ce que l'homme n'est jamais capable de faire, une interférence avec les droits du Créateur. *Adonai nathan veadonai lakach* (« Dieu a donné et Dieu a repris »), et ils ajouteraient : *baruch shem adonai* (« Béni soit le nom de Dieu »). Pour eux, se suicider, tout comme tuer, c'est blasphémer la création tout entière. L'homme qui se suicide affirme que la vie ne vaut pas la peine d'être vécue et que le monde n'est pas digne de l'abriter.

10 Pourtant nos suicides ne sont pas le fait de rebelles fous qui lancent un défi à la vie et au monde et qui tentent de détruire en eux l'univers tout entier. Ils disparaissent tranquillement et modestement. Ils semblent même s'excuser de la solution violente qu'ils ont trouvée à leurs problèmes personnels. À les entendre, d'une manière générale, les événements politiques n'avaient rien à voir avec leur destin individuel : quelque favorables ou défavorables qu'aient été les circonstances, ils ne croyaient qu'en leur propre personnalité. Maintenant, ils se découvrent quelques mystérieux défauts qui les empêchent de continuer. Persuadés dès leur plus tendre enfance d'avoir droit à un certain statut social, le fait de ne plus pouvoir le maintenir leur apparaît comme un échec. Leur optimisme constitue une vaine tentative pour rester à flot. Derrière cette façade de gaieté, ils luttent constamment de façon désespérée avec eux-mêmes. En définitive, ils meurent d'une sorte d'égoïsme.

Si l'on nous sauve, nous nous sentons humiliés, et si l'on nous aide, nous nous sentons rabaissés. Nous luttons comme des fous pour nos existences privées, nos destins individuels, car nous redoutons de faire partie de ce lot misérable de *schnorrers* dont certains d'entre nous, jadis philanthropes, ne se souviennent que trop. De même qu'autrefois nous n'avons pas compris que le prétendu *schnorrer* était un symbole du destin juif et non un *schlemihl*, de même aujourd'hui nous n'estimons pas avoir droit à la solidarité juive ; nous n'arrivons pas à prendre conscience du fait que ce n'est pas tant nous-mêmes qui sommes concernés, que le peuple juif tout entier. Ce manque de compréhension a parfois fortement été renforcé par nos protecteurs. Je me souviens d'un directeur parisien fort charitable qui, chaque fois qu'il recevait la carte d'un intellectuel juif allemand avec l'inévitable mention « Dr... », s'exclamait d'une voix forte : « Herr Doktor, Herr Doktor, Herr Schnorrer, Herr Schnorrer ! » La conclusion de ces expériences désagréables est fort simple : être docteur en philosophie ne nous satisfait plus guère et nous avons appris que, pour construire une nouvelle vie, il fallait tout d'abord enjoliver l'ancienne. On a inventé un joli conte pour décrire notre comportement : un *basset*

*émigré*³ et isolé dans son malheur proclame d'emblée : « Autrefois, lorsque j'étais un saint-bernard... »

Nos nouveaux amis plutôt submergés par tant d'étoiles et d'hommes célèbres ont du mal à comprendre qu'à la base de toutes nos descriptions de nos splendeurs passées gît une vérité humaine : autrefois nous étions des personnes dont on se souciait, nous avions des amis qui nous aimaient et nous étions même réputés auprès de nos propriétaires pour payer régulièrement nos loyers. Autrefois nous pouvions faire nos courses et prendre le métro sans nous entendre dire que nous étions indésirables. Nous sommes devenus quelque peu hystériques depuis que des journalistes ont commencé à nous repérer et à nous enjoindre publiquement de ne pas nous montrer désagréables en achetant du pain ou du lait. Nous nous demandons comment cela est possible : nous nous montrons si prudents à chaque moment de notre vie quotidienne, évitant que l'on ne devine qui nous sommes, quel type de passeport nous possédons, où ont été remplis nos certificats de naissance – et que Hitler ne nous aimait pas. Nous essayons de nous adapter le mieux possible à un monde où il faut faire preuve de conscience politique lorsqu'on fait ses courses. Dans de telles circonstances, le saint-bernard ne peut que continuer à grandir. Je ne pourrai jamais oublier ce jeune homme qui, lorsqu'il dut accepter un certain emploi, soupira : « Vous ne savez pas à qui vous parlez ; j'étais chef de rayon chez Karstadt [un grand magasin de Berlin]. » Mais il y a aussi le désespoir profond de cet homme d'un certain âge qui, passant par les innombrables relais des différents comités pour être secouru, finit par s'exclamer : « Et personne ici ne sait qui je suis ! » Comme personne ne voulait le traiter en être humain digne de ce nom, il commença par envoyer des télégrammes à des personnalités et à ses relations haut placées : il apprit rapidement que, dans ce monde fou, un « grand homme » est accepté plus facilement qu'un simple être humain.

Moins nous sommes libres de décider qui nous sommes ou de vivre comme nous l'entendons, et plus nous essayons d'ériger une façade, de masquer les faits et de jouer des rôles. Nous avons été chassés d'Allemagne parce que nous étions juifs. Mais à peine avons-nous franchi la frontière que nous étions des « boches ». On nous dit même qu'il fallait accepter cette épithète si nous étions vraiment contre les théories raciales de Hitler. Pendant sept ans, nous essayâmes ridiculement de jouer le rôle de Français – ou tout au moins de futurs citoyens ; mais au début de la guerre on nous interna en qualité de « boches » comme si de rien n'était.

3. En français dans le texte. (Ndt)

Cependant, entre-temps, la plupart d'entre nous étaient devenus des Français si loyaux que nous ne pouvions même pas critiquer un ordre du gouvernement français; aussi déclarions-nous qu'il n'y avait rien de mal à être internés. Nous étions les premiers « prisonniers volontaires » que l'histoire ait jamais vus, après que les Allemands eurent envahi le pays, le gouvernement français n'eut plus qu'à changer le nom de la fabrique: emprisonnés parce qu'Allemands, on ne nous libéra pas parce que nous étions juifs.

La même histoire se répète d'un bout à l'autre du monde. En Europe, les nazis confisquèrent tous nos biens, mais au Brésil nous devons payer trente pour cent de notre fortune, au même titre que le plus loyal membre du *Bund der Auslandsdeutschen*. À Paris, nous ne pouvions pas sortir après huit heures du soir parce que nous étions juifs, mais à Los Angeles nous subissions des restrictions parce que nous étions « ressortissants d'un pays ennemi ».

Malheureusement, les choses ne se présentent pas sous un meilleur jour lorsque nous rencontrons des Juifs. Les Juifs de France étaient persuadés que tous les Juifs arrivant d'outre-Rhin étaient des *Polaks* – ce que les Juifs allemands appelaient pour leur part des *Ostjuden*. Mais les Juifs qui venaient vraiment d'Europe orientale n'étaient pas d'accord avec leurs frères français et nous appelaient les *Jaeckes*. Les fils de ceux qui haïssaient les *Jaeckes* – la seconde génération née en France et parfaitement assimilée – partageaient l'opinion des Juifs français de la grande bourgeoisie. Ainsi, au sein de la même famille, vous pouviez être qualifiés de *Jaeckes* par le père et de *Polak* par le fils.

Depuis la déclaration de la guerre et la catastrophe survenue parmi les Juifs d'Europe, le simple fait d'être réfugiés nous a empêchés de nous mêler à la société juive du pays en question, à quelques exceptions près qui ne font que confirmer la règle. Ces lois sociales tacites, bien qu'elles ne soient jamais reconnues ouvertement, ont la grande force de l'opinion publique. Or, une telle opinion et une telle pratique silencieuses importent plus pour notre vie quotidienne que les proclamations officielles d'hospitalité et de bonne volonté.

L'homme est un animal social et la vie lui devient pénible lorsque les liens sociaux se trouvent rompus. Les critères moraux se conservent beaucoup plus aisément dans la trame de la société. Très peu d'individus ont la force de conserver leur propre intégrité si leur statut social, politique et juridique est simplement remis en question. N'ayant pas le courage nécessaire pour lutter et modifier notre statut social et juridique, nous avons décidé, pour la plupart d'entre nous, d'essayer de changer d'identité,

et ce comportement étrange ne fait qu'empirer les choses. Nous sommes en partie responsables de l'état de confusion dans lequel nous vivons.

Un jour quelqu'un écrira l'histoire vraie de l'émigration des Juifs allemands et il faudra commencer par décrire ce M. Cohn de Berlin qui a toujours été allemand à cent cinquante pour cent, un super-patriote allemand. En 1933, ce même M. Cohn se réfugia à Prague et devint très rapidement un patriote tchèque très convaincu – aussi vrai et aussi loyal qu'il avait été un vrai et loyal patriote allemand. Le temps passa et vers 1937 le gouvernement tchécoslovaque, sous la pression des nazis, commença à expulser les réfugiés juifs sans tenir compte du fait qu'ils se sentaient de futurs citoyens tchèques. Cohn partit alors pour Vienne: pour s'y intégrer, un patriotisme autrichien sans ambiguïté était requis. L'invasion allemande contraignit M. Cohn à fuir ce pays. Il débarqua à Paris à une mauvaise période, si bien qu'il n'obtint jamais un permis de séjour en règle. Étant passé maître dans l'art de prendre ses désirs pour la réalité, il refusait de prendre au sérieux les mesures purement administratives, convaincu qu'il était de passer les prochaines années de sa vie en France. C'est la raison pour laquelle il préparait son assimilation en France en s'identifiant à « notre » ancêtre Vercingétorix. Mais mieux vaut ne pas m'étendre davantage sur les prochaines aventures de M. Cohn. Aussi longtemps que M. Cohn ne pourra pas se résoudre à être ce qu'il est en fait, un Juif, personne ne peut prédire tous les changements déments qu'il aura encore à subir.

13

Un homme qui désire se perdre lui-même découvre en fait les possibilités de l'existence humaine, qui sont infinies, de même que l'est la Création. Mais le fait de retrouver une nouvelle personnalité est aussi difficile et aussi désespéré que recréer le monde. Quoi que nous fassions, quoi que nous feignions d'être, nous ne révélons rien d'autre que notre désir absurde d'être autres, de ne pas être juifs. Toutes nos actions sont dirigées vers l'obtention de ce but: nous ne voulons pas être des réfugiés parce que nous ne voulons pas être juifs; et si nous prétendons être de langue anglaise, c'est parce que les immigrants de langue allemande de ces dernières années sont marqués du signe « Juifs ». Nous ne nous considérons pas comme apatrides car la majorité des sans-patrie sont juifs; nous ne désirons devenir de loyaux Hottentots que pour dissimuler le fait que nous sommes juifs. Nous n'y parvenons pas et il est impossible d'y parvenir; sous notre façade d'« optimisme », vous pouvez aisément déceler la tristesse désespérée des assimilationnistes.

Avec nous autres immigrants allemands, le mot d'assimilation a reçu une signification philosophique « profonde ». Vous ne pouvez pas imaginer

comme nous prenions cela au sérieux. L'assimilation ne signifiait pas l'adaptation nécessaire au pays où le hasard nous avait fait naître et au peuple dont il se trouvait que nous parlions la langue : nous nous adaptons en principe à tout et à tout le monde. Cette attitude ne m'est apparue dans toute sa clarté que grâce à la formule de l'un de mes compatriotes qui, apparemment, savait exprimer ses émotions. Venant tout juste d'arriver en France, il créa l'une de ces sociétés d'adaptation dans lesquelles les Juifs allemands affirmaient à qui voulait bien les entendre qu'ils étaient d'ores et déjà français. Dans son premier discours il dit : « Nous avons été de bons Allemands en Allemagne et nous serons de bons Français en France. » Il fut applaudi avec enthousiasme et personne ne rit ; nous étions heureux d'avoir appris comment manifester notre loyauté.

14 Si le patriotisme était affaire de routine ou de pratique, nous serions le peuple le plus patriotique du monde. Revenons à notre M. Cohn : il a certainement battu tous les records. Il est cet immigrant idéal qui voit rapidement et aime les montagnes du pays dans lequel un destin terrible l'a conduit. Mais puisque le patriotisme n'est pas encore perçu comme une affaire de pratique, il est difficile de convaincre les gens de la sincérité de nos transformations réitérées. Cette lutte rend notre propre société si intolérante : nous exigeons d'être pleinement reconnus individuellement, indépendamment de notre propre groupe, parce que nous ne sommes pas en position de force pour l'obtenir des autochtones. Ceux-ci, confrontés aux étrangères créatures que nous sommes, deviennent suspicieux ; de leur point de vue, en règle générale, seule la loyauté à l'égard de notre ancien pays est compréhensible. Ce qui nous rend la vie très amère. Nous pourrions surmonter cette suspicion si nous leur expliquions qu'étant juifs, notre patriotisme dans notre pays d'origine avait un aspect plutôt particulier bien qu'il fût sincère et profondément enraciné. Nous avons écrit de gros volumes pour le prouver et payé toute une bureaucratie pour explorer son ancienneté et l'expliquer statistiquement. Nous avons demandé à des érudits d'écrire des dissertations philosophiques sur l'harmonie préétablie entre Juifs et Français, Juifs et Allemands, Juifs et Hongrois, Juifs et... Notre loyauté d'aujourd'hui si souvent suspectée a une longue histoire. Elle est l'histoire de cent cinquante ans de judaïsme assimilé qui a réussi un exploit sans précédent : bien que prouvant en permanence leur non-judéité, ils ont néanmoins réussi à rester juifs.

Cette confusion désespérée de ces voyageurs semblables à Ulysse, mais qui contrairement à lui ne savent pas qui ils sont, s'explique aisément par leur manie de refuser de conserver leur identité. Cette manie est bien antérieure aux dix dernières années qui ont révélé l'absurdité profonde

de notre existence. Nous sommes comme ces gens qui ont une idée fixe et qui ne peuvent s'empêcher d'essayer de dissimuler continuellement une tare imaginaire.

C'est pourquoi nous nous enthousiasmons pour toute nouvelle possibilité qui, du fait qu'elle est nouvelle, nous paraît miraculeuse. Nous sommes fascinés par toute nouvelle nationalité, de même qu'une femme un peu forte est ravie par une nouvelle robe qui promet de lui donner l'apparence souhaitée. Mais elle n'aime cette nouvelle robe qu'aussi longtemps qu'elle croit en ses qualités miraculeuses et elle la mettra au rebut dès qu'elle découvrira qu'elle ne modifie pas sa stature ou, en l'occurrence, son statut.

On peut être surpris de ce que l'apparente inutilité de tous nos bizarres déguisements n'ait pas réussi à nous décourager. S'il est vrai que les hommes tirent rarement la leçon de l'histoire, il est également vrai que leurs expériences personnelles qui, dans notre cas, se répètent sans cesse, peuvent être riches d'enseignement. Mais, avant de nous jeter la première pierre, souvenez-vous qu'être juif ne confère aucun statut légal en ce monde. Si nous commençons par dire la vérité, à savoir, que nous ne sommes que des Juifs, cela reviendrait à nous exposer au destin d'êtres humains qui, parce qu'ils ne sont protégés par aucune loi spécifique ni convention politique, ne sont que des êtres humains. Je m'imagine mal une attitude plus dangereuse puisque nous vivons actuellement dans un monde où les êtres humains en tant que tels ont cessé d'exister depuis longtemps déjà ; puisque la société a découvert que la discrimination était la grande arme sociale au moyen de laquelle on peut tuer les hommes sans effusion de sang, puisque les passeports ou les certificats de naissance et même parfois les déclarations d'impôts ne sont plus des documents officiels, mais des critères de distinctions sociales. Il est vrai que la plus grande partie d'entre nous dépendons entièrement de critères sociaux ; nous perdons confiance en nous si la société ne nous approuve pas ; nous sommes, et avons toujours été prêts à payer n'importe quel prix pour être acceptés de la société. Mais il faut également reconnaître que ceux d'entre nous, peu nombreux, qui ont essayé de s'en sortir sans toutes ces combines et astuces d'adaptation et d'assimilation ont payé un prix beaucoup plus élevé qu'ils ne pouvaient se le permettre : ils ont compromis les quelques chances qu'on accorde même aux hors-la-loi dans un monde bouleversé.

L'attitude de ces quelques individus peu nombreux que l'on pourrait appeler, selon Bernard Lazare, des « parias conscients » s'explique aussi peu par les seuls événements récents que l'attitude de notre M. Cohn qui essayait par tous les moyens de devenir un parvenu. Tous deux sont fils

du XIX^e siècle le quel, ignorant des hors-la-loi juridiques ou politiques, ne connaissait que trop bien les parias sociaux et leur contrepartie, les parvenus sociaux. L'histoire juive moderne ayant commencé avec les Juifs de cour et se poursuivant avec les millionnaires juifs et les philanthropes est encline à oublier cette autre tendance de la tradition juive illustrée par Heine, Rahel Varnhagen, Sholom Aleichem, Bernard Lazare, Franz Kafka ou même Charlie Chaplin. C'est la tradition d'une minorité de Juifs qui n'ont pas voulu devenir des parvenus, qui ont préféré le statut de « paria conscient ». Toutes les qualités juives tant vantées, le « cœur juif », l'humanité, l'humour, l'intelligence désintéressée, sont des qualités de parias. Tous les défauts juifs – manque de tact, imbécillité politique, complexe d'infériorité et avarice – sont caractéristiques des parvenus. Il y a toujours eu des Juifs qui n'estimaient pas utile de troquer leur attitude humaine et leur vue naturellement pénétrante de la réalité contre l'étroitesse de l'esprit de caste ou l'irréalité essentielle des transactions financières.

C'est l'histoire qui a imposé le statut de hors-la-loi à la fois aux parias et aux parvenus. Ces derniers n'ont pas encore accepté la grande sagesse de Balzac : « *On ne parvient pas deux fois*⁴ », aussi ne comprennent-ils pas les rêves sauvages des parias et se sentent-ils humiliés de partager leur destin. Les quelques réfugiés qui insistent pour dire la vérité, au risque de l'« indécence », obtiennent en échange de leur impopularité un avantage inestimable : l'histoire n'est plus pour eux un livre fermé et la politique n'est plus le privilège des non-Juifs. Ils savent que la mise hors la loi du peuple juif en Europe a été suivie de près par celle de la plupart des nations européennes. Les réfugiés allant de pays en pays représentent l'avant-garde de leurs peuples s'ils conservent leur identité. Pour la première fois, l'histoire juive n'est pas séparée mais liée à celle de toutes les autres nations. Le bon accord des nations européennes s'est effondré lorsque et précisément parce qu'elles ont permis à leur membre le plus faible d'être exclu et persécuté.

Texte publié dans le recueil Hannah Arendt,
La Tradition cachée, traduit de l'allemand
par Sylvie Courtine-Denamy, Christian Bourgois, 1987.

4. En français dans le texte. (NdT)

DEUX SIÈCLES DE RÉFUGIÉS :
CIRCULATIONS, QUALIFICATIONS,
INTERNATIONALISATION

17

L'histoire des mouvements de réfugiés s'inscrit dans une évidente histoire de la longue durée. Toutefois, si la dimension à dominante religieuse des refuges (huguenots, juifs, ligueurs ou morisques) prédomine à l'époque moderne, la France révolutionnaire inaugure le temps des exils massifs pour raisons politiques de la période contemporaine en Europe. Ainsi, du point de vue sémantique, le terme de réfugiés (*refugees*, *Flüchtling*) est employé, jusqu'au XIX^e siècle, pour désigner les huguenots chassés de France après la révocation de l'Édit de Nantes. Une première généralisation apparaît dans l'*Encyclopædia Britannica* en 1796 mentionnant son extension « à tout individu contraint de quitter son pays en périodes de troubles ». Se référant alors à la révolte des colonies anglaises d'Amérique et aux 40 000 loyalistes, Quakers et Allemands de Pennsylvanie réfugiés en Nouvelle-Écosse et au Québec, le terme d'*American refugees* englobe de fait les déplacements contraints de populations provoqués par les conflits, bien que le « Grand Dérangement » des Acadiens de 1755 n'y soit pas évoqué. Néanmoins, dans les lexiques européens jusqu'aux années 1880, les termes d'émigrés, proscrits ou exilés désignent alternativement et préférentiellement les individus expatriés pour raisons politiques, engagement révolutionnaire ou victimes de persécutions politiques et/ou religieuses¹. La notion de réfugié politique se construit donc lentement au

1. Bruno Groppo, « Exilés et réfugiés : l'évolution de la notion de réfugié au XX^e siècle », *Historia Actual On Line*, n° 2, automne 2003, p. 69-79 ; Janine Ponty, « Réfugiés, exilés, des catégories problématiques », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n° 44, octobre-décembre 1996, p. 9-13.

xix^e siècle; elle est fixée juridiquement au xx^e siècle. On peut également signaler que la production scientifique, juridique ou d'expertise porte pour beaucoup sur la situation des réfugiés et personnes déplacées du continent européen. Une construction catégorielle européo-centrée, puis inscrite dans le cadre bipolaire de la guerre froide, se conjugue ainsi au xx^e siècle avec la construction d'un objet de recherche qui a épousé les contours de ces constructions juridico-politiques situées, laissant dans l'indétermination et l'absence de qualification des phénomènes de migrations forcées touchant d'autres aires culturelles ou continents. Le passage des *Refugee Studies* au *Forced Migration Studies* dans les années 1990 montre plus récemment comment les enjeux politico-juridiques peuvent investir les approches épistémologiques.

18 LES EXILÉS DU XIX^e SIÈCLE

Les Émigrés de la Révolution française constituent une figure matricielle dans les représentations et pratiques de la première moitié du siècle. Constituant un flux de 100 000 à 150 000 personnes (qui se dirigent pour l'essentiel vers la Grande-Bretagne, la Suisse, les États d'Europe de l'Est et du Nord et les États-Unis d'Amérique), leur dénomination est le résultat d'un droit révolutionnaire qui crée le terme d'« émigré » pour qualifier une émigration nobiliaire, englobant anti-révolutionnaires et contre-révolutionnaires, progressivement assimilée à des traîtres et « impatriotes » et mise de fait au ban de la société française². Cette assignation nie l'écart existant avec la réalité sociologique du groupe considéré comme avec ses pratiques migratoires et son degré de politisation ou d'engagement. L'attitude des rois de Prusse à l'égard des 55 000 émigrés français qui affluent massivement dans ses possessions occidentales montre, en ce début de siècle, l'ambivalence qui prévaut entre une solidarité de classe et la prégnance croissante de la raison d'État, par l'adoption d'une législation spécifique qui participe de l'émergence d'une catégorisation du réfugié par le pays d'accueil : limitation de l'émigration et des permissions de séjour, interdiction de certains territoires orientaux, limitation drastique de l'insertion dans l'armée désormais conçue comme instrument d'intégration de la noblesse prussienne³. Des dizaines de milliers d'émigrés français

2. Sylvie Aprile, *Le Siècle des exilés. Bannis et proscrits de 1789 à la Commune*, CNRS Éditions, 2010.

3. Thomas Höpel, « L'attitude des rois de Prusse à l'égard des émigrés français durant la Révolution », *Annales historiques de la Révolution française*, n° 323, janvier-mars 2001, p. 21-34.

trouvent refuge en Angleterre et en Amérique du Nord dans ces mêmes années, notamment à Philadelphie. Les débats les concernant au sein de la Chambre des représentants américaine, en particulier ceux qui ont fui Saint-Domingue, aboutissent à l'allocation d'un fonds d'aide aux réfugiés, tout en fixant une ligne de conduite pragmatique à l'égard des événements parisiens⁴. Concernant ce flux, et au-delà des aides et subsides attribués par les pays d'accueil, être réfugié apparaît alors comme un processus social, plus qu'un état, dont l'aspect politique n'est qu'une composante⁵.

L'essor du libéralisme politique et du principe des nationalités en Europe au lendemain des guerres révolutionnaires puis des conquêtes napoléoniennes constitue le cadre d'une histoire européenne qui, jusqu'en 1848, est dominée par le conflit entre les principes d'autorité et de liberté, entre le droit national et le droit monarchique. Ce dualisme explique la volonté de stabilisation de l'ordre intérieur et international inscrite dans le Congrès de Vienne de 1815. Cet état de fait se traduit par l'affirmation du dogme de l'équilibre des puissances, la politique des congrès périodiques et des pratiques interventionnistes et répressives destinées à protéger les régimes restaurés de la subversion révolutionnaire et maintenir le *statu quo* sur le continent. Dans cette période, les réfugiés sont pour leur plus grande part des exilés des révoltes, mouvements révolutionnaires et nationaux, réprimés notamment dans les États italien, germanique et ibérique. Par vagues successives, ils trouvent refuge en Angleterre pour leur plus grand nombre, en France, en Suisse ou en Belgique pour les autres.

19

Ainsi, l'insurrection polonaise de 1830-1831 contre le pouvoir russe et son écrasement provoquent ce que l'on appelle la « grande émigration », soit l'exil de plus de 9 000 personnes pour les deux tiers vers la France. Leur profil social est également caractéristique de ces proscrits du premier XIX^e siècle qui ont longtemps contribué à l'écriture d'une histoire des élites intellectuelles et artistiques exilées, alliant cosmopolitisme européen et patriotisme libéral, en opposition avec les masses anonymes et de moindre fortune du tournant du XX^e siècle. On peut ainsi penser à Guiseppe Mazzini, Heinrich Heine, Adam Mickiewicz ou Frédéric Chopin. La perception favorable de ces élites politiques en exil et les conditions de

4. Allan Potofsky, « Émigrés et réfugiés de la Révolution française aux États-Unis », in Catherine Collomp et Mario Menendez (dir.), *Exilés et Réfugiés politiques aux États-Unis, 1789-2000*, CNRS Éditions, 2003, p. 33-50.

5. Karine Rance, « Les émigrés de la Révolution française, de l'émigration politique à l'exil politique », in *L'Année Hugo au Sénat. L'exil et l'opposition politique d'hier et d'aujourd'hui*, Publications du Sénat, 2003, p. 90-98.

l'accueil attestent de la prégnance de conceptions et pratiques héritées de l'époque moderne, notamment les sociabilités au sein des élites éclairées. Elle consacre dans le même temps l'aboutissement d'un processus de laïcisation du droit de l'asile, dont a voulu rendre compte de manière explicite la Constitution montagnarde de juin 1793 en proclamant que le peuple français « donne asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté » (art. 120).

20 Néanmoins, cette notion de l'asile comme celle de l'hospitalité sont marquées par l'indétermination des systèmes normatifs auxquels elles se réfèrent, entre morale et droit, et ne coïncident que partiellement avec les politiques d'accueil pratiquées. Celles-ci oscillent en effet entre crainte des mouvements de masse et contraintes des relations diplomatiques avec les États créateurs de réfugiés. Les débats qui entourent la question en France sous la monarchie de Juillet et l'évolution de la législation comme des pratiques administratives constituent un observatoire significatif des enjeux de catégorisations dans lesquels s'insère la question des 20 000 réfugiés polonais, espagnols, italiens, alors accueillis⁶. Cet afflux sans précédent d'exilés, aristocrates pour les uns, mais issus de couches populaires pour un nombre croissant, provoque en effet l'adoption d'une législation spécifique : loi de 1832 sur l'assignation à résidence de tous les réfugiés, octroi d'une aide publique calquée sur les échelons militaires, couplée avec une surveillance policière individualisée et états nominatifs, transfert de la gestion au ministère de l'Intérieur, imposition du passeport intérieur et interdiction de résider dans la capitale et certains départements frontaliers. Plus largement, la question fait désormais l'objet de débats parlementaires qui attestent d'une inflexion de l'articulation entre bénéfice (plus que droit) de l'asile et souveraineté nationale, d'une recherche de critères de différenciation entre étranger et national. Or, l'avènement du suffrage universel masculin en 1848 et l'importance accordée désormais à la qualité de « citoyen français » posent en de nouveaux termes la question du droit à la nationalité et les rapports entre démocratie politique et souveraineté nationale. La loi de 1849 fixant le droit des étrangers en France en est l'une des conséquences directes. La seconde est le processus double d'étatisation et de nationalisation qui concerne cette fois l'ensemble des États européens par lequel la production

6. Cécile Mondonico-Torri, « Les réfugiés en France sous la monarchie de Juillet : l'impossible statut », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n° 47-4, 4/2000, p. 731-745 ; Gérard Noiriel, « Représentation nationale et catégories sociales. L'exemple des réfugiés politiques », *Genèses. Sciences sociales et histoire*, n° 26, avril 1997, p. 25-54.

de tout document d'état civil devient une prérogative réservée de l'État national dont l'étranger est le citoyen, l'État d'accueil se réservant d'autoriser ou non l'accès au territoire national. Si cette évolution culmine avec la Première Guerre mondiale, les incertitudes sur le droit de la nationalité, la porosité des frontières, la faiblesse des moyens de contrôle et d'identification, l'autonomie des administrations locales, l'importance des relations interpersonnelles, les échéances des amnisties enfin, caractérisent l'appréhension des réfugiés, considérés davantage comme appartenant à des corps et des milieux sociaux différenciés que relevant d'une catégorie abstraite unifiée. Les exilés continuent ainsi d'affluer après les mouvements révolutionnaires, libéraux et/ou nationaux de 1848 : Français, Allemands, Autrichiens, Tchèques, Hongrois ou Italiens fuient la vague réactionnaire et la répression. La Grande-Bretagne, la Suisse ou la Belgique restent alors marquées par une tradition libérale tempérant le pouvoir de l'État dans l'appréhension des circulations migratoires, et les prétentions des régimes autocratiques à obtenir le rapatriement de force de leurs militants politiques en exil se heurtent à un refus clairement exprimé⁷.

21

LE TEMPS DES MOUVEMENTS DE MASSE

Les mutations du dernier tiers du XIX^e siècle consacrent le passage de l'État libéral à l'État social, marqué par un interventionnisme social croissant de l'État, comme d'un protectionnisme économique, accompagné d'un processus d'intégration nationale, du renforcement d'une approche répressive de la gestion des étrangers et une intervention croissante en matière d'immigration (fournir la main-d'œuvre nécessaire pour la bonne marche de l'économie nationale tout en protégeant les ouvriers puis les petits entrepreneurs nationaux)⁸. La mise en place de l'État-nation généralise la peur de « l'étranger dangereux », comme elle conduit à des pratiques de déportations et d'expulsions répétées.

Ainsi, à partir des années 1880, les mouvements de populations en temps de paix touchant les minorités des ensembles nationaux européens se multiplient. En Posnanie et Silésie du Sud, peuplées d'un nombre

7. Bernard Porter, *The Refugee Question in Mid-Victorian Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979; Frank Caestecker, « Les réfugiés et l'État en Europe occidentale pendant les XIX^e et XX^e siècles », *Le Mouvement social*, n° 225, *Réfugié(e)s*, 2008/4, p. 9-26.

8. Paul-André Rosental, « Migrations, souveraineté, droits sociaux. Protéger et expulser les étrangers en Europe du XIX^e siècle à nos jours », *Annales HSS*, avril-juin 2011/2, p. 335-373; Claire Zalc, *Melting Shops. Une histoire des commerçants étrangers en France*, Perrin, 2010.

important de Polonais, l'Allemagne wilhelmiennne favorise, dès 1886, l'implantation d'Allemands au détriment des populations polonaises en alternant expulsions et déplacements forcés. Les Allemands vivant dans l'Empire russe, en particulier en Volhynie, sont eux victimes de la politique de russification amorcée dès les années 1880 par Alexandre III et poursuivie par Nicolas II. 50 000 personnes quittent la région entre 1900 et 1914. L'exode des populations juives de Russie, de Roumanie et de la Galicie autrichienne concerne plus de 2 millions de personnes jusqu'en 1914. Adoption de mesures discriminatoires, persécutions, détériorations des conditions économiques et expulsions massives se conjuguent et modifient la nature sociale de l'émigration dite politique. La nouvelle doctrine du nationalisme entraîne l'exclusion de toutes les autres formes de fidélités ou d'allégeances « contradictoires », qu'elles soient politiques, religieuses ou sociales. Simultanément, l'homogénéisation et l'uniformisation de la population qu'implique le processus de modernisation de l'État, notamment par la promotion d'une langue nationale écrite, favorisent la progression de contre-nationalismes, et la diffusion d'un nationalisme ethnique puisant son argumentation théorique dans les sciences sociales.

Ainsi l'Empire ottoman, qui entre à partir des années 1820 dans une phase de contractions territoriales ininterrompues, voit ces mêmes évolutions aggravées par l'afflux de millions de réfugiés musulmans à la recherche de terres (lors notamment des différentes guerres russo-turques) qui aboutit à la mise en place d'une administration pour l'établissement des réfugiés opérant dans tout l'empire et au renforcement concomitant de la politique de sédentarisation des populations nomades⁹. Les guerres balkaniques de 1912-1913, qui provoquent de massifs mouvements de populations (estimés à plus de 250 000 personnes) entre l'Empire ottoman et les différents États balkaniques rendent compte de l'ensemble de ces évolutions comme elles préfigurent les mesures adoptées lors des règlements de paix de 1919-1923. Dans ces conflits, les populations civiles sont au centre des stratégies de guerre, comme acteurs, otages et enjeux territoriaux et l'on assiste alors à un véritable chassé-croisé de ces populations, les traités de paix entérinant les échanges forcés accomplis et ouvrant la voie à l'expulsion des populations allogènes comme solution reconnue et admise du « problème » minoritaire.

Sur le continent africain, notamment dans sa partie subsaharienne, les

9. Resat Kasaba, « L'Empire ottoman, ses nomades et ses frontières aux XVIII^e et XIX^e siècles », *Critique internationale*, n° 12, 2001/3, p. 111-127.

migrations forcées créatrices de réfugiés relèvent là encore d'un faisceau de causalités (troubles politiques et confiscations des terres, réfugiés fuyant razzias et raids esclavagistes, crises alimentaires) qui participent d'une « urbanisation de crise »¹⁰. La conquête coloniale crée dans l'ensemble du continent d'autres types de migrations forcées. Elle modifie en effet les conditions de la circulation migratoire par la fixation de frontières arbitraires et de passeports intérieurs dans les colonies de peuplement. Elle soumet également les populations aux contraintes de l'exploitation coloniale, des spoliations foncières ou des déplacements de « main-d'œuvre » (on peut ainsi citer le cas de la province du Natal au milieu du XIX^e siècle ou celui de la région du Transvaal après la guerre des Boers).

UN PROBLÈME DE POLITIQUE INTERNATIONALE

23

Si le premier conflit mondial crée des situations de fait (des millions de déracinés, déplacés et déportés), la paix mondiale qui le conclut rend compte d'une mutation manifeste de la question des réfugiés, qui devient au XX^e siècle un problème de politique internationale. Le premier élément de cette mutation concerne le caractère massif du phénomène des réfugiés et des apatrides dans les années d'après-guerre. L'intensité des conflits, l'extension du modèle de l'État-nation et l'effondrement des empires allemand, austro-hongrois et ottoman en sont les causes générales. Les années 1919-1923 voient s'ajouter aux réfugiés de la guerre les « réfugiés de la paix », engendrés par le démembrement des empires, par les nouveaux découpages territoriaux et la création des États successeurs. Ces remaniements territoriaux consécutifs aux traités de paix provoquent des flux de plusieurs millions de personnes vers les frontières des nouveaux États et, malgré les règles de l'option de la nationalité, le nombre d'apatrides s'en trouve grandement augmenté.

L'existence de ces apatrides de fait (près de 3 millions de personnes après la guerre) consacre la généralisation de la situation juridique marginale que représentaient jusque-là les *Heimatlosen* ou sans-patrie, désormais devenus *Staatenlos*, sans État, sans nationalité. Les épopées administratives des récits individuels nous montrent bien en quoi l'après-guerre est une période charnière où les nouveaux moyens d'identification (la photographie, les papiers d'identité) doublent les anciens (la connaissance personnelle, la domiciliation) sans les remplacer

10. Marc-Antoine Pérouse de Montclos, « Migration forcée et urbanisation de crise : l'Afrique subsaharienne dans une perspective historique », *Autrepart*, n° 55, 2010/3, p. 3-17.

totalement. Ce chevauchement ne permet néanmoins pas aux réfugiés et apatrides, qui ne sont rattachés à aucun ordre juridique interne et sont rejetés d'une frontière à l'autre, de réussir à obtenir une nationalité¹¹.

Le passage des échanges volontaires aux échanges forcés de populations programmés ou entérinés par voie conventionnelle (la convention d'échange gréco-turque de janvier 1923 concerne 1,5 million de personnes) constitue un autre élément de mutation. Cette rupture du lien entre l'individu et la terre, entendu comme espace local de son histoire familiale et de son identité, est contenue dans cette modélisation idéologique du territoire, conçu désormais comme lieu vivant peuplé de populations qui doivent adhérer au projet mis en action par l'État. On assiste aussi dans ces mêmes années aux premières manifestations de déchéance globale, forcée et automatique de la nationalité pour des motifs d'appartenance à des partis, classes, nationalités ou religions. Les deux premiers cas de dénationalisation en masse concernent plusieurs millions de Russes et d'Arméniens qui, par décrets ou traités, sont non seulement interdits de retour mais déchus de leur nationalité. Celles-ci sont inaugurées par le gouvernement bolchevique à l'automne 1921. C'est ensuite au tour de la Turquie kémaliste à l'encontre des rescapés du génocide des Arméniens ottomans (avril 1923), puis de l'Italie mussolinienne (janvier 1926) d'adopter de telles pratiques.

24

Les années trente, on le sait, voient les mesures de dénationalisation se multiplier en Europe, associées à une exclusion de la communauté citoyenne et à la mise en place de législations d'exception comme en Allemagne à l'encontre des Juifs, créant cette catégorie des sans-droits décrite par Hannah Arendt¹². Or, dans le même temps, la guerre consacre une forme nouvelle de contrôle de l'État sur les individus par la généralisation du système des passeports internationaux et des visas¹³. Les années 1919-1923 établissent également des conditions favorables à la multiplication de tels mouvements de populations. Dans la triangulaire État-territoire-population, le lien originel entre territoire et population est désormais rompu au profit d'une acception nationale ou idéologique du territoire, garantie et promue par l'État. Les recompositions territoriales sur la base de l'État-nation légitiment cette rupture comme solution à

11. Voir, par exemple, le remarquable roman de B. Traven, *Le Vaisseau des morts*, Calmann-Lévy, 1967, réédité en 2010 à La Découverte.

12. Deborah Dwork, Robert Jan Van Pelt, *Fuir le Reich. Les réfugiés juifs 1933-1946*, Calmann-Lévy, 2012; Emma Haddad, *The Refugee in International Society. Between Sovereigns*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

13. John Torpey, *L'Invention du passeport*, Belin, 2005.

l'inadéquation entre nations et territoires, liant intimement la question des réfugiés à celle des minorités.

La création d'un Haut Commissariat pour les réfugiés au sein de la Société des Nations (1921), d'un certificat d'identité et de voyage (communément connu sous le nom de « passeport Nansen », 1922), son attribution à quelques groupes nationaux (des centaines de milliers de Russes et d'Arméniens) pour lesquels est élaboré un statut de réfugié, consacrent une première catégorisation administrative et juridique internationale du réfugié dans les années vingt, définie par une infirmité, l'absence de nationalité¹⁴.

La décennie suivante voit les flux de réfugiés augmenter et se multiplier en Europe comme en Asie en raison de la poussée des fascismes, de l'avènement du nazisme et des coups de force politico-territoriaux : en Mandchourie à partir de 1931, en Autriche en 1938 (plus de 50 000 Juifs fuient le pays lors de l'Anschluss), du fait de la guerre sino-japonaise amorcée en juillet 1937 et de la victoire franquiste en Espagne (450 000 personnes déplacées et réfugiés espagnols au printemps 1939). À la fin des années trente, régimes autoritaires et d'exclusion, crise économique, contraction des relations internationales et politiques d'immigration restrictives provoquent une crise de l'asile sans précédent¹⁵.

25

MONDIALISATION, DÉCOLONISATION ET LOGIQUES DE GUERRE FROIDE

La Seconde Guerre mondiale crée de gigantesques mouvements forcés de populations, distincts par leur nature et causalité mais comparables par leur conséquence : la création de plus de 40 millions de personnes déplacées et de réfugiés de fait. Pour ce qui concerne la guerre d'Asie-Pacifique, si les données chiffrées concernant les victimes militaires sont discutées, voire font l'objet de polémiques, celles concernant les victimes civiles, les mouvements de populations déplacées et réfugiées restent incertaines et difficiles à établir (entre 50 et 100 millions de personnes)¹⁶.

14. Catherine Gousseff, *L'Exil russe. La fabrique du réfugié apatride, 1920-1939*, CNRS, 2008 ; Dzovinar Kévonian, *Réfugiés et Diplomatie humanitaire. Les acteurs européens et la scène proche-orientale pendant l'entre-deux-guerres*, Publications de la Sorbonne, 2004 ; Claudena Skran, *Refugees in inter-war Europe. The emergence of a regime*, Oxford, Clarendon Press, 1995.

15. Frank Caestecker, Bob Moore, *Refugees from Nazi Germany and the Liberal European States*, New York-Oxford, Berghahn Books, 2010.

16. Jean-Louis Margolin, *L'Armée de l'empereur. Violences et crimes du Japon en guerre, 1937-1945*, Armand Colin, 2007.

L'attention portée à la question des réfugiés dans cette région n'apparaît véritablement qu'à la fin des années 1940 dans le contexte du passage à la Chine communiste puis aux préludes de la guerre de Corée, exception faite des communautés russes et juives réfugiées de Shanghai.

26 Entre 1937 et 1945, ces mouvements atteignent une ampleur et une complexité telles qu'elles paraissent aux analystes contemporains, surtout préoccupés par la situation du continent européen, comme sans précédent. Plusieurs types de mouvements forcés sont entrés en convergence : persécutions, déportations forcées ou fuite des Juifs et des opposants politiques des dictatures et régimes autoritaires ; transferts forcés de populations vers leurs « foyers nationaux » ou vers des territoires conquis par les armes ou acquis par traité ; modifications arbitraires des frontières étatiques ; masse de civils fuyant la terreur des bombardements aériens, l'avance ou la retraite des armées ; déportés et internés en masse en Europe orientale et dans les frontières de l'URSS se trouvant dans une situation de réfugiés de fait ; déplacement forcé de populations des régions côtières ou de zones militarisées. Les mouvements de réfugiés qui débutent dès les premiers jours de la guerre avec l'invasion de la Pologne n'ont été ni constants ni orientés dans une direction mais ont varié en intensité, se sont confondus selon les phases de la guerre et les modifications des alliances, notamment l'attaque allemande contre l'URSS à partir de juin 1941. Le terme de réfugiés recouvre donc pour ces années des situations diverses définies par le caractère contraint du déplacement et la précarité des conditions de vie. Il comprend autant ceux ayant fui et trouvé refuge loin de leur domicile, même de manière transitoire, que ceux qui, victimes de politiques d'expulsion ou de déplacements forcés, se sont trouvés par la suite dans la situation de fait de tout réfugié, dépourvus d'habitation pérenne et de ressources, privés de leurs biens ou de leurs terres, qu'ils aient ou non franchi les frontières de leur État d'origine.

La question des réfugiés et des personnes déplacées connaît donc une ampleur sans précédent à la fin de la guerre¹⁷. Les conditions de la défaite allemande, sa durée, la violence des combats à l'Est du continent, la politique de destruction lors de la retraite des armées nazies, la violence de l'armée russe contre les civils, les bombardements alliés se conjuguent pour créer une situation de chaos indescriptible notamment en Europe

17. Jessica Reinisch, Elizabeth White (sous la dir.), *The Disentanglement of Populations. Migration, Expulsion and Displacement in Post-War Europe, 1944-1949*, Basingstoke (G.-B.), Palgrave Macmillan, 2011 ; Gérard D. Cohen, *In War's Wake. Europe's Displaced Persons in the Postwar Order*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

centrale et orientale. La libération elle-même est créatrice de nouveaux réfugiés, comme en Yougoslavie, en Transylvanie hongroise ou en Grèce. Des accords d'échanges de populations sont conclus entre l'URSS et ses voisins polonais et tchèques qui affectent plus de 1,5 million de personnes.

De fait, les réfugiés anciens et nouveaux se mêlent aux victimes des déplacements forcés, aux personnes déplacées pour fait de guerre, aux rescapés des déportations et de la politique d'extermination nazie. Ceux que le haut commandement interallié et l'Administration de secours et de réhabilitation des Nations unies (UNRRA créée en 1943) vont désormais qualifier de l'acronyme « DP », pour *displaced persons*, s'élèvent à près de 8 millions de personnes. Les catégories de civils éligibles à ce statut vont bénéficier de la prise en charge internationale. Il s'agit des travailleurs étrangers, déportés du travail, prisonniers de guerre alliés, personnes libérées des camps de concentration, réfugiés pour fait de guerre et/ou déplacement de population, se trouvant dans les zones occupées par les forces alliées, à la condition qu'ils ne soient pas allemands ou convaincus de collaboration. Ainsi, les 10 millions de *Volksdeutsche* évacués et/ou expulsés de l'après-guerre, affluant vers l'Allemagne, sont exclus de toute prise en charge internationale. L'histoire de ces DP comprend deux phases. La première couvre l'ensemble de l'année 1945. Elle est marquée par une politique de rapatriement massif des réfugiés et personnes déplacées, y compris par la force, à la demande ferme de Staline. Près de 2 millions de ressortissants « soviétiques » sont rapatriés, pour une grande part par la contrainte. En décembre 1945, lorsque cette première phase prend fin, 1,2 million de DP restent à la charge de l'UNRRA, essentiellement dans les camps aménagés en Allemagne et Autriche occupées. Les Juifs européens survivants de l'extermination nazie se trouvent pour une grande part d'entre eux dans les camps de la zone américaine d'Allemagne, notamment en Hesse et en Bavière. Estimés à près de 300 000 personnes en 1947, ils sont rejoints par un nombre croissant de Juifs rapatriés d'URSS vers la Pologne, qui passent en zone américaine, fuyant la violence antisémite qui culmine avec les pogroms de Kielce en juillet 1946. Placés dans des camps séparés et autogérés, les « survivants », comme ils se nomment eux-mêmes alors, développent une forte identité collective, renforcée par la reconnaissance alliée de leur statut de « réfugiés apatrides juifs »¹⁸.

27

L'Organisation internationale des réfugiés (OIR) apparaît après ce qui pourrait être qualifié de l'une des premières crises de la guerre froide

18. Michael Berkowitz, Avinoam J. Patt (sous la dir.), *We are Here. New Approaches to Jewish Displaced Persons in Postwar Germany*, Detroit (MI), Wayne State University Press, 2010.

à propos du « dernier million » de DP pris en charge dans l'Allemagne occupée. C'est la seconde phase de l'histoire des personnes déplacées de la Seconde Guerre mondiale qui débute en 1946 et s'achève par la substitution du Haut Commissariat des Nations unies (UNHCR) en 1951. La création de l'OIR est fondée sur un double état de fait : le refus du retour pour une grande part de ces personnes déplacées et l'arrivée croissante de nouveaux réfugiés en provenance des pays d'Europe de l'Est. Au terme de débats virulents opposant notamment l'URSS, la Pologne et la Yougoslavie aux États occidentaux, l'OIR est créée en décembre 1946. Elle ne comprend aucun État du bloc de l'Est, les États-Unis assurent plus de 50 % de son budget et de son activité. L'éligibilité à la prise en charge internationale, objet de divergences irréductibles, n'est pas fondée sur une définition générale du réfugié mais donne lieu à une « liste » de situations permettant d'obtenir le statut, la prise en charge et le bénéfice d'une politique de réinstallation internationale que pilote directement l'organisation. La constitution de l'OIR exprime en cela un droit des réfugiés en transition, dans le contexte de la rédaction de la Déclaration universelle des droits de l'homme, annonçant le statut des réfugiés de 1951, notamment en ce qu'elle admet le critère de crainte justifiée des persécutions pour des raisons de race, de religion, de nationalité, d'opinion politique, permettant de justifier le refus d'un rapatriement. Son approche demeure européocentrée car des agences spécifiques sont créées pour le million de réfugiés palestiniens (UNRWA) ou les réfugiés en Chine (CNRRA) et, dans le même temps, les 14 millions de réfugiés de la partition et de la guerre civile indienne de 1947 ne font l'objet d'aucune prise en charge internationale.

Lorsque l'OIR termine son mandat, elle a à son actif d'avoir rapatrié peu mais d'avoir réinstallé près d'un million d'Européens principalement vers les États-Unis et de manière décroissante vers l'Australie, Israël, les États d'Europe occidentale et le Canada. La double compétence, opérationnelle et juridique, est alors scindée en deux et partagée entre l'UNHCR et ce qui va devenir l'Organisation internationale des migrations (OIM), laquelle inscrit l'organisation opérationnelle de l'émigration politique dans un cadre interétatique, bilatéral et occidental, délibérément placé hors de la nébuleuse onusienne¹⁹. Le statut de réfugié de 1951 comme le mandat

19. Dzovinar Kévonian, « Les réfugiés européens et le Bureau international du travail : appropriation catégorielle et temporalité transnationale, 1942-1951 », in Alya Aglan, Dzovinar Kévonian, Olivier Feiertag (sous la dir.), *Humaniser le travail. Régimes économiques, régimes politiques et Organisation internationale du travail, 1929-1969*, Bruxelles, Peter Lang, 2011, p. 167-194.

de l'UNHCR sont donc les résultats hybrides d'un compromis politique acquis au terme de controverses idéologiques et politiques (conflit Est-Ouest, divergences au sein du bloc occidental sur l'étendue et la pérennité du mandat du HCR, volonté d'un contrôle étatique de la politique d'asile et d'immigration, exclusion des espaces extra-européens...). Individualisation et généralisation du statut de réfugié définies par une « crainte fondée de la persécution », limitations temporelles et spatiales à l'éligibilité au statut, laquelle est transférée à des offices nationaux, régime de la preuve transféré au réfugié demandeur, absence de mention d'un « droit » de l'asile au profit de la reconnaissance du principe de non-refoulement sont les traits saillants de cette construction catégorielle juridico-politique qui doit autant au contexte de crise de la guerre de Corée qu'à la mise en place des États-providence et du compromis social-libéral modifiant les frontières de la citoyenneté sociale²⁰. Cette approche catégorielle ne préjuge pas non plus de la distorsion avec les réalités individuelles, les stratégies micro-communautaires et les réseaux invisibles de solidarités qui ont leurs propres logiques et temporalités²¹.

29

Dans le dernier tiers du xx^e siècle, les flux majeurs de réfugiés touchent le continent africain puis asiatique et enfin l'Amérique latine. En Afrique du Nord, la guerre d'Algérie est le précurseur des flux de réfugiés que l'Afrique subsaharienne va connaître au lendemain des indépendances. Le déplacement forcé de près d'un million de paysans algériens et leur internement dans des camps, la violence des combats et la durée du conflit provoquent la fuite de plus de 250 000 personnes vers le Maroc et la Tunisie. Leur rapatriement en 1962 coïncide avec l'immense vague de départ des populations européennes d'Algérie vers la France, l'Espagne, le Canada et Israël, à laquelle s'ajoute la fuite de dizaines de milliers de harkis. Dans l'Afrique subsaharienne, les indépendances (majoritairement entre 1956 et 1965) sont génératrices d'une période de troubles politiques, mouvements sécessionnistes, guerres civiles et conflits religieux/ethniques qui suscitent des mouvements de masse de réfugiés s'élevant à plusieurs centaines de milliers de personnes : animistes et chrétiens soudanais réfugiés en République centrafricaine, au Congo ou en Ouganda, Batutsis fuyant le Rwanda lors du processus

20. Maurizio Ferrera, *Les Nouvelles Frontières du social. L'intégration européenne et les transformations de l'espace politique de la protection sociale*, Presses de Science Po, 2009.

21. Caroline Bretell, James Hollifield, *Migration Theory, Talking across Disciplines*, New York, Routledge, 2000.

d'indépendance, Congolais fuyant la guerre civile, réfugiés des territoires portugais en guerre (Angola, Mozambique, Guinée).

30 Au milieu des années 1960, le nombre de réfugiés serait de plus de 500 000 personnes, une estimation qui doit être augmentée pour les années suivantes et qui conduit à l'élargissement du régime international des réfugiés par l'adoption du protocole de 1967, par lequel les États signataires s'engagent à appliquer la convention de 1951 aux réfugiés éligibles sans restriction temporelle ni géographique²². En Asie, les années 1970 sont créatrices de flux majeurs de réfugiés et personnes déplacées en raison d'une série de coups d'État (Pakistan, Birmanie, Indonésie) et de l'avènement de régimes militaristes et dictatoriaux. Ainsi, le démembrement du Pakistan et l'indépendance du Bangladesh en 1971 provoquent l'exode de près de 10 millions de personnes pour leur plus grande part vers l'Inde et une gigantesque opération de rapatriement et d'échange de populations pilotée par le HCR dans les années suivantes, alors que la fin de la guerre du Vietnam ouvre une période d'exode et de fuites des *boat people* vietnamiens puis des Cambodgiens, provoquant une crise de l'asile de grande ampleur en Asie du Sud-Est (Indonésie, Malaisie, Philippines, Singapour et Thaïlande).

L'Amérique latine des années 1970-1980 est également le théâtre de mouvements de réfugiés de grande ampleur à partir du coup d'État du général Pinochet en 1973 et la mise en place d'une politique d'expulsion des « indésirables », parmi lesquels de nombreux réfugiés qui avaient déjà fui l'avènement des dictatures bolivienne et uruguayenne. L'adoption des pratiques de la guerre subversive et la mise en place de l'opération Condor conduisent à une coordination secrète des appareils de sécurité des différentes dictatures et des opérations de traques et d'assassinat des exilés et réfugiés sur l'ensemble du continent sud-américain. Les trois guerres civiles au Nicaragua, Salvador et Guatemala provoquent tout au long des années 1980 des déplacements de populations à grande échelle, estimés à plus de 2 millions de personnes, bénéficiaires ou non du statut de réfugié.

La fin du xx^e siècle amène de nombreuses inflexions qui tiennent une nouvelle fois autant à l'apparition de nouveaux flux de réfugiés et personnes déplacées qu'au renouvellement des modalités d'appréhension et de prise en charge. On peut ainsi citer les enjeux de qualification et de catégorisation liés à la question environnementale, à la crise de l'asile que connaît l'Europe comme à la pérennisation des pratiques

22. James Milner, *Refugees, the State and the Politics of Asylum in Africa*, Basingstoke (G.-B.), Palgrave Macmillan, 2009.

d'« encampement » des réfugiés comme choix politique²³. Les évolutions catégorielles générées par les mutations socio-politiques, leurs temporalités respectives aux échelles nationales, continentales et mondiales et les processus de circulations ou de cloisonnements précèdent, accompagnent ou suivent les grands flux de réfugiés de ces deux derniers siècles, qui ne sont que bien rapidement évoqués ici. Qualification, juridicisation et politisation sont ainsi en interaction et soumis à une dynamique de recomposition dont les modalités varient selon les mouvements considérés en intégrant ces décalages. Ainsi, au xx^e siècle, la qualification de « réfugié politique », la détermination des conditions d'éligibilité aux statuts de réfugiés successifs ou à leurs avatars sont les résultats de facteurs multiples parmi lesquels la nature des acteurs dominants, en un temps donné, le processus de qualification (administrateurs étatiques, réformateurs sociaux, juristes internationalistes, sociologues ou démographes des migrations, etc.), la capacité diplomatique des structures communautaires et des organisations humanitaires ou les définitions de la communauté politique. La réalité sociale de l'exil, le temps humain des parcours individuels et la construction des identités et des appartenances se situent bien souvent en deçà ou au-delà de ces assignations, projections ou modélisations, faisant des réfugiés et migrants forcés un objet de recherche complexe et pluridisciplinaire.

31

23. Michel Agier, *Gérer les indésirables. Des camps de réfugiés au gouvernement humanitaire*, Flammarion, 2008.

B I B L I O G R A P H I E

- ALLAND, Denis, « Le dispositif international du droit de l'asile », Société française pour le droit international, Colloque de Caen, *Droit d'asile et des réfugiés*, Pédone, 1997, p. 15-81 (pour un historique du droit des réfugiés et de l'asile aux XIX^e et XX^e siècles).
- MARRUS, Mickael, *Les Exclus. Les réfugiés européens au XX^e siècle*, Calmann-Lévy, 1986.
- NOIRIEL, Gérard, *Refugiés et Sans-papiers. La République face au droit d'asile, XIX^e-XX^e siècle*, rééd., Hachette Littérature, 2006.
- UNHCR, *Les Réfugiés dans le monde, 2000 : cinquante ans d'action humanitaire*, Autrement, 2000.

R É S U M É

Les XIX^e et XX^e siècles ont constitué dans l'histoire pluriséculaire des migrations forcées une période de mutations que nous avons tenté de décrire à grands traits. Aux mutations des conditions de la circulation migratoire à l'échelle mondiale, ont correspondu des infléchissements majeurs de la définition des communautés politiques et des conditions de nationalité et de citoyenneté, dans un contexte de domination européenne du monde puis de dislocation des empires coloniaux. Chacune des deux guerres mondiales du XX^e siècle a contribué, par les mouvements massifs qui en sont résultés, à l'émergence de la figure du réfugié « politique », de l'apatride comme d'un statut juridique international des réfugiés. Notre étude vise à mettre en lumière les articulations existantes entre les grands flux de réfugiés et exilés, et les processus de qualification et de catégorisation durant ces deux siècles.

QU'EST-CE QU'UN RÉFUGIÉ ?
LA CONSTRUCTION POLITIQUE
D'UNE CATÉGORIE JURIDIQUE

La notion de réfugié n'a commencé à prendre un sens précis et à se construire comme catégorie juridique qu'à partir du moment où la question des réfugiés est apparue comme un « problème » auquel la communauté internationale se trouvait contrainte de rechercher des solutions.

Michael Marrus souligne l'absence, jusqu'à la fin du XIX^e siècle, d'un terme général pour désigner les réfugiés qu'il interprète comme le signe que la conscience européenne ne les considère pas comme une catégorie spécifique¹. Le mot *refugees*, dans la terminologie anglaise, désigne essentiellement les protestants chassés du royaume de France à la fin du XVII^e siècle; en allemand les concepts de *Heimatlos* et *Staatenlos* sont appliqués à partir de 1870 à certaines catégories d'apatrides, mais le mot *Flüchtling*, dont le sens premier est « fugitif » ou « fuyard », ne sera utilisé pour désigner les réfugiés qu'après la Première Guerre mondiale. Quant au terme « exilé », dépourvu de toute dimension juridique, sa connotation évoque plutôt la figure classique du réfugié d'opinion ou de conviction.

Or la nouvelle figure du réfugié – ces centaines de milliers, ces millions de personnes qui tentent d'échapper aux guerres civiles, aux dictatures, aux persécutions – n'a plus rien à voir avec celle de l'étranger « banni de sa patrie pour la cause de la liberté ». D'abord, parce que les réfugiés du XX^e siècle, comme l'a relevé Hannah Arendt dans un passage célèbre

1. Michael M. Marrus, *Les Exclus. Les réfugiés européens au XX^e siècle* [1985], Calmann-Lévy, 1986, p. 16.

de *L'Impérialisme*, sont persécutés « non plus seulement, ni même principalement, à cause de ce qu'ils [ont] fait ou pensé, mais parce qu'ils [sont] nés pour toujours dans la mauvaise catégorie de race ou de classe² ». Ensuite, parce qu'ils fuient en masse, de sorte que la pratique traditionnelle de l'asile, offert à titre exceptionnel et individuellement, n'est plus adaptée à l'ampleur ni à la nature des problèmes posés. Enfin, parce que le phénomène se produit au moment même où les États entendent contrôler de plus en plus sévèrement l'accès à leur territoire, de sorte qu'« il n'y a plus eu un seul endroit sur terre où les émigrants puissent aller sans tomber sous le coup des restrictions les plus sévères ».

34 C'est précisément l'ampleur et la complexité des problèmes soulevés qui, à l'issue de la Première Guerre mondiale, vont amener la communauté internationale désormais organisée à se saisir de la question des réfugiés : sans une concertation interétatique et un minimum d'harmonisation des pratiques, la situation de ces réfugiés ne peut que demeurer inextricable et source de déstabilisation pour les pays qui les accueillent en grand nombre. Mais les instruments élaborés dans les enceintes de la diplomatie internationale restent étroitement tributaires des intérêts étatiques ; et la définition du « réfugié » reflète, à travers ses mutations successives, les enjeux politiques sous-jacents même si, paradoxalement, les acteurs de cette diplomatie s'attacheront pendant longtemps à mettre en avant le caractère humanitaire de l'action internationale³ et à gommer les aspects politiques de la question des réfugiés⁴.

L'approche adoptée dans l'entre-deux-guerres traduit une mutation fondamentale par rapport au modèle classique de l'asile politique : le réfugié n'est plus appréhendé individuellement mais collectivement, en fonction de son appartenance à un groupe privé de nationalité ou de protection, et sans qu'entrent en compte les motifs pour lesquels il a dû quitter son pays. La définition du réfugié connaîtra une nouvelle

2. Hannah Arendt, *L'Impérialisme*, rééd. Gallimard, « Quarto », 2002, p. 595-596.

3. Voir Dzovinar Kévonian, *Réfugiés et Diplomatie humanitaire. Les acteurs européens et la scène proche-orientale pendant l'entre-deux-guerres*, Publications de la Sorbonne, 2004, spéc. p. 246.

4. Comme le relève Dzovinar Kévonian : « Qu'il s'agisse des réfugiés russes du bolchevisme comme des réfugiés arméniens de la dictature jeune-turque et du kémalisme, le discours dominant dans les milieux institutionnels consiste à considérer ces réfugiés comme des victimes des bouleversements de la guerre mondiale, sorte de cause unique et globalisante, masquant du même coup le caractère politique et idéologique des processus en cours » (« Question des réfugiés, droits de l'homme : éléments d'une convergence pendant l'entre-deux-guerres », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n° 72, octobre-décembre 2003).

transformation à la fin de la Seconde Guerre mondiale, entérinée par la convention de Genève de 1951 qui revient à un système de reconnaissance individuelle du statut de réfugié fondée sur la notion de persécution.

APATRIDE OU RÉFUGIÉ ?

La catégorie juridique de réfugié a mis un certain temps à s'émanciper de celle d'apatride qui lui préexistait. Dans le contexte de la généralisation de la forme de l'État-nation, l'apatridie a subsisté dans les interstices laissés vacants par la concurrence des souverainetés tout en demeurant une situation marginale. Le phénomène va prendre en revanche après la guerre des proportions considérables, concernant plusieurs millions d'individus : d'une part, en raison des remaniements de frontières résultant du démembrement des empires qui entraînent la perte de leur nationalité pour de très nombreux habitants des pays concernés ; d'autre part, à la suite des mesures de « dénationalisation » prises par les régimes dictatoriaux ou totalitaires à l'encontre des minorités nationales ou de leurs adversaires politiques.

35

Dans ce contexte, les notions d'apatride et de réfugié tendent à se confondre, le terme d'apatride servant aussi à désigner le réfugié. De fait, une grande partie sinon la majorité des personnes qui ont fui leur pays ont été privées de leur nationalité et inversement la masse des apatrides est principalement constituée par des réfugiés. Hannah Arendt souligne que, si l'apatridie « représente le phénomène de masse le plus nouveau de l'histoire contemporaine », le groupe des apatrides n'a attiré l'attention qu'à partir du moment où il a été rejoint par les réfugiés de l'après-guerre – Russes, Arméniens, Hongrois, Allemands, Espagnols... – chassés de leur pays et dénationalisés par les gouvernements en place. À ses yeux, l'amalgame entre réfugiés et apatrides correspond donc bien à une réalité, et les efforts multiples et répétés des juristes visant à établir une différence conceptuelle entre l'apatride et le réfugié – l'un ne possédant pas de nationalité, l'autre ayant perdu toute protection diplomatique – sont forcément voués à l'échec, ajoute-t-elle, dès lors que, « dans la pratique, les réfugiés sont tous des apatrides »⁵.

Cet amalgame – et c'est plus surprenant – se retrouve sous la plume de juristes. Ainsi, dans un cours de l'Académie de droit international de La Haye donné en 1933 sur « Le statut international des apatrides »⁶,

5. *L'Impérialisme*, *op. cit.*, p. 575 et 579, note 29.

6. Marc Vichniak, « Le statut international des apatrides », *RCADI*, vol. 43, 1933, p. 119-145.

l'auteur traite en fait des instruments juridiques élaborés sous l'égide de la SDN relatifs aux réfugiés ; tout au long du texte, il utilise l'un pour l'autre les termes « apatrides » ou « réfugiés », qualifiant par exemple l'arrangement de 1928 relatif au statut juridique des réfugiés russes et arméniens de « grande Charte des apatrides ».

36 Dans un cours dispensé l'année suivante dans la même enceinte et consacré au problème des passeports⁷, un autre auteur fait en revanche la distinction, parmi les personnes privées de passeport, entre les apatrides proprement dits et les personnes qui, bien qu'ayant conservé leur nationalité, ne jouissent plus de la protection de l'État auquel elles appartiennent, c'est-à-dire les réfugiés. L'auteur réaffirme cette distinction quelques années plus tard, tout en précisant que, d'une part, parmi les réfugiés, nombreux sont ceux qui sont apatrides parce qu'ils ont été privés de leur droit de cité par des lois et mesures de retrait ou de déchéance de nationalité et que, d'autre part, « ceux qui gardent leur nationalité ne sont souvent pas dans des conditions meilleures », puisque l'État auquel ils appartiennent leur refuse toute protection⁸.

Dans les instruments internationaux adoptés sous l'égide de la SDN, ce sont bien les réfugiés qui sont la cible des mesures prises, les apatrides n'étant pris en compte, comme un sous-ensemble des précédents, qu'en tant qu'ils ont dû quitter le pays où ils étaient installés et ont besoin pour cette raison de protection.

Le fait que la première mesure d'urgence prise pour améliorer la situation des réfugiés ait été la mise en place du passeport Nansen, auquel a donné son nom le haut commissaire chargé des problèmes relatifs aux réfugiés de Russie en Europe désigné par la SDN en 1921, est symptomatique de la solidarité qui unit le sort des réfugiés et des apatrides. Ce document d'identification et de voyage, délivré par les États d'accueil, confère aux individus qui ne sont plus reconnus ni protégés par leur pays d'origine un minimum d'existence juridique. Car, dépourvus de passeport, les réfugiés sont « pour ainsi dire excommuniés du monde, ils vivent *extra legem*⁹ ». Pour comprendre la situation de ces « sans-droit », comme les nomme Hannah Arendt, il faut lire ou relire *Les Exilés* de Erich Maria Remarque qui relate le sort des réfugiés et apatrides provenant d'Allemagne, sans cesse refoulés d'une frontière à l'autre, obtenant au mieux des permis de séjour de quelques jours, risquant à tout moment

7. Egidio Reale, « Le problème des passeports », *RCADI*, vol. 50, 1934, p. 166.

8. Egidio Reale, « Le droit d'asile », *RCADI*, vol. 63, 1938, p. 584.

9. *Ibid.*, p. 586.

d'être emprisonnés ou expulsés, parce que précisément ils n'ont pas droit au passeport Nansen¹⁰.

La mesure, qui concerne initialement les seuls réfugiés russes, est entérinée par un arrangement du 5 juillet 1922 avant d'être étendue aux Arméniens par un arrangement du 31 mai 1924. Bien que leur portée soit limitée à la fois au regard de leur champ d'application, de la faiblesse des garanties conférées et de l'absence d'obligations pour les États, ces textes sont néanmoins salués comme « une importante étape dans la voie d'une réglementation internationale du statut juridique des réfugiés [et de] la protection des individus en dehors de leur État d'origine¹¹ ». Ces deux arrangements sont complétés par celui du 12 mai 1926 qui vise à faciliter le déplacement des réfugiés en prévoyant l'apposition sur les certificats d'un visa de retour permettant de revenir dans le pays qui l'a délivré. Pour la première fois, on y trouve une définition, non pas du concept de réfugié en général, mais de réfugié russe ou arménien : « Personne d'origine russe (ou d'origine arménienne auparavant sujette de l'Empire turc) qui ne jouit pas ou ne jouit plus de la protection du gouvernement de l'URSS (ou de la République turque) et qui n'a pas acquis une autre nationalité. » L'arrangement du 30 juin 1928 étend le dispositif, sous les mêmes conditions, à « toute personne d'origine assyrienne ou assyro-chaldéenne », ainsi que « par assimilation toute personne d'origine syrienne ou kurde » ou encore à « toute personne d'origine turque ».

37

APPROCHE SECTORIELLE ET DÉFINITIONS *AD HOC*

L'approche est donc à la fois collective, sectorielle et ponctuelle. Collective et sectorielle parce qu'on raisonne en termes de groupes de population, l'appartenance à l'un de ces groupes étant une condition nécessaire et suffisante pour être reconnu comme réfugié : ceci explique qu'on ne trouve jamais de définition générale du réfugié, mais seulement des définitions *ad hoc* visant à délimiter le champ d'application de chacun des dispositifs mis en place. Ponctuelle, car on tente de résoudre les problèmes au coup par coup, à mesure qu'apparaissent de nouvelles catégories de réfugiés. La méthode va se perpétuer par la suite, les réponses apportées étant toujours partielles et à court terme, ce qui s'explique à la fois par la réticence des États à contracter des obligations illimitées

10. Erich Maria Remarque, *Les Exilés*, Omnibus, 2001, notamment p. 812-813.

11. Egidio Reale, « Le problème des passeports », *op. cit.*, p. 145.

mais aussi par la conviction que les réfugiés finiront par être rapatriés et que le problème est donc transitoire¹².

Les aspects opérationnels et humanitaires sont prédominants et les instruments qui visent à apporter un minimum de protection juridique aux réfugiés (octroi de papiers d'identité, soumission du statut personnel à la loi de l'État de résidence, facilités d'accès à l'emploi, garanties en cas d'éloignement...) ne lient pas les États. Ainsi, l'arrangement du 30 juin 1928 relatif au statut juridique des réfugiés russes et arméniens, qualifié par un auteur de « document d'une exceptionnelle importance dans l'histoire du droit, en tant que première tentative de formuler en termes juridiques et au moyen d'un accord international la condition des apatrides [*sic*]¹³ », a la portée d'une simple recommandation. Il faut en effet « laisser aux gouvernements respectifs la liberté de décider si, et dans quelle mesure, ils veulent donner force de loi aux recommandations adoptées¹⁴ ».

Quant à la convention du 28 octobre 1933 relative au statut international des réfugiés, qui reprend avec quelques améliorations les dispositions de l'arrangement, prohibant notamment de façon expresse le refoulement vers le pays d'origine, elle n'est ratifiée que par huit pays, le plus souvent avec des réserves, et n'aura donc guère plus d'effectivité que l'arrangement de 1928. Elle ne comporte pas, elle non plus, de définition des réfugiés, se bornant à préciser dans son préambule qu'elle s'applique « aux réfugiés tels qu'ils sont définis par les arrangements des 12 mai 1926 et 30 juin 1928 », autrement dit aux réfugiés russes, arméniens et assimilés.

LA PRISE EN COMPTE PROGRESSIVE DES PERSÉCUTIONS

Les instruments élaborés sous l'égide de la SDN visaient à accorder une protection aux réfugiés qui soit avaient perdu leur nationalité en raison d'événements liés directement ou indirectement à la Première Guerre mondiale, soit ne jouissaient plus en droit de la protection d'aucun État. Les personnes qui fuient l'Allemagne nazie et les pays annexés par elle sont dans une situation un peu différente : la plupart n'ont pas été privées de leur nationalité, mais ne peuvent se réclamer *en fait* de la protection

12. Daphné Bouteillet-Paquet, *L'Europe et le droit d'asile*, L'Harmattan, 2001, p. 54.

13. Marc Vichniak, « Le statut international des apatrides », *RCADI*, vol. 43, 1933, p. 219.

14. Résolution de l'assemblée de la SDN du 25 septembre 1928, citée par Egidio Reale, « Le droit d'asile », *op. cit.*, p. 567.

du gouvernement allemand. Il est d'autant moins envisageable de leur étendre le dispositif mis en place pour les réfugiés russes, arméniens et assimilés que, dans le contexte politique et économique des années trente, les États sont réticents à l'égard de toute initiative qui risquerait d'encourager l'arrivée en masse de réfugiés, tandis que les considérations diplomatiques poussent à la conciliation avec les régimes dictatoriaux et totalitaires.

Pour ménager l'Allemagne – qui quittera quand même la SDN –, les États décident, par une résolution du 11 octobre 1933, de créer un « Haut Commissariat pour les réfugiés (Juifs et autres) provenant d'Allemagne » qui n'agit pas au nom de la SDN et n'en reçoit ni fonds ni directives, dont la mission est d'intervenir auprès des gouvernements en faveur des réfugiés et d'aider à leur réinstallation. Ce n'est qu'en juillet 1936 qu'une conférence réunie à Genève approuve un « arrangement provisoire sur le statut des réfugiés provenant d'Allemagne » qui s'applique à « toute personne ayant été établie en Allemagne, qui ne possède pas une autre nationalité que la nationalité allemande et à l'égard de laquelle il est établi qu'*en droit ou en fait* elle ne jouit pas de la protection du gouvernement du Reich ».

39

La convention du 10 février 1938 sur les réfugiés provenant d'Allemagne, appelée à se substituer à l'arrangement provisoire, leur confère des avantages de même nature que ceux précédemment accordés aux réfugiés russes et arméniens, mais trois États seulement la ratifieront. Elle présente en revanche un intérêt du point de vue conceptuel, en raison de l'inflexion qu'elle fait subir à la notion de réfugié. Sont considérés comme réfugiés au sens de cette convention : a) « les personnes possédant ou ayant possédé la nationalité allemande et n'en possédant pas d'autre, à l'égard desquelles il est établi qu'*en droit ou en fait* elles ne jouissent pas de la protection du gouvernement allemand » ; b) « les apatrides non visés par les conventions ou arrangements antérieurs ayant quitté le territoire allemand où ils s'étaient fixés et à l'égard desquels il est établi qu'*en droit ou en fait* ils ne jouissent pas de la protection du gouvernement allemand ». La définition inclut donc à la fois les personnes qui ont conservé la nationalité allemande, celles à qui on l'a ôtée, ainsi que les apatrides qui résidaient en Allemagne, dès lors qu'ils ont dû fuir leur pays d'origine ou de résidence et sont privés *en fait* de la protection de ce pays. Un protocole additionnel signé le 14 septembre 1939, après l'Anschluss, élargit cette définition pour y inclure les anciens nationaux autrichiens et les apatrides installés en Autriche. Enfin, la convention contient une clause qui exclut de son champ d'application la personne qui a quitté

l'Allemagne « pour des raisons de convenance purement personnelle » : pour la première fois, quoique de façon indirecte, sont pris en compte les motifs qui ont poussé le réfugié à fuir son pays.

40 L'inflexion est encore plus nette dans la définition qui sert à déterminer la sphère de compétence du Comité intergouvernemental pour les réfugiés (CIR). Celui-ci, créé en juillet 1938 lors de la conférence de Genève réunie à l'initiative de Roosevelt, a pour mission de négocier avec le Reich les conditions d'émigration des Juifs et d'aider ceux-ci à trouver un pays d'accueil. Cette mission, même si elle n'avait pas été interrompue par le déclenchement de la guerre un an plus tard, était vouée dès le départ à l'échec compte tenu du refus clair et net exprimé par les délégués des trente-deux pays présents à la conférence d'ouvrir leurs portes aux réfugiés juifs. Mais la définition des personnes sur lesquelles il a compétence mérite attention car elle est annonciatrice d'une mutation de la notion de réfugié. Sa compétence porte sur « les personnes qui n'ont pas encore quitté leur pays d'origine (l'Allemagne, y compris l'Autriche) mais qui sont contraintes d'émigrer du fait de leurs opinions politiques, de leurs croyances religieuses ou de leur origine raciale » et celles qui, pour les mêmes raisons, « ont déjà quitté leur pays d'origine mais ne sont pas établies ailleurs d'une manière permanente »¹⁵. Cette définition comporte deux innovations notables : d'une part, elle inclut des personnes qui n'ont pas encore quitté leur pays et qui ont néanmoins besoin de protection car elles y sont persécutées (même si le mot n'apparaît pas) ; d'autre part, le critère de déclenchement de la protection internationale n'est plus le retrait, en fait ou en droit, de la protection étatique, mais les causes personnelles – politiques, religieuses ou « raciales » – qui poussent à émigrer. Ce critère, qui ne concerne en 1938 que les réfugiés provenant d'Allemagne, préfigure celui qui sera repris et généralisé par la convention de Genève¹⁶.

Le dispositif mis en place pour les victimes du nazisme conserve malgré tout certaines des caractéristiques du dispositif antérieur qu'on a rappelées plus haut : peu ou pas contraignant, il est à la fois éclaté et incomplet, chaque instrument ou organisme étant créé au coup par coup et conçu comme temporaire, sans que jamais la question des réfugiés soit appréhendée dans sa globalité et sa permanence. Cette approche

15. Article 8 a) de la résolution adoptée par le CIR, cité par François Crépeau, *Droit d'asile. De l'hospitalité aux contrôles migratoires*, Bruxelles, Bruylant/Éditions de l'Université de Bruxelles, 1995, p. 67.

16. *Ibid.*

dispense de rechercher une définition synthétique du réfugié; mais son avantage essentiel est de limiter l'engagement des États à des catégories prédéterminées de personnes sans les exposer à devoir accorder des avantages à un nombre potentiellement illimité de réfugiés¹⁷. Cet enjeu va apparaître crucial au moment de l'élaboration de la convention de Genève.

LE TOURNANT DU SECOND APRÈS-GUERRE

Le système mis en place après la Seconde Guerre mondiale traduit un changement radical dans l'appréhension de la notion de réfugié. L'évolution était déjà en germe dans la définition du mandat du CIR; elle se confirme lorsque ce mandat est élargi, en 1943, à la suite de la conférence des Bermudes, à « toute personne, en quelque lieu qu'elle se trouve, qui, par suite d'événements survenus en Europe, a dû ou devra quitter son pays de résidence en raison des dangers qui menacent sa vie ou ses libertés, à cause de sa race, de sa religion ou de ses opinions politiques » – formulation qui annonce la définition future de la convention de Genève.

41

Une étape supplémentaire est franchie avec la constitution de l'Organisation internationale pour les réfugiés (OIR), créée par l'ONU à la fin de 1946 pour organiser le rapatriement ou la réinstallation des centaines de milliers de personnes déplacées ou réfugiées pour lesquelles aucune solution n'a encore été trouvée. La définition du terme « réfugié » qui sert à délimiter le mandat de l'OIR reste en partie fidèle au système de la désignation par catégories, mais ces catégories sont désormais contextualisées car elles tiennent compte de la nature des régimes politiques et des motifs de persécution. Sont en effet explicitement nommées les « victimes des régimes nazi et fasciste ou de régimes ayant pris part, aux côtés de ceux-ci, à la Deuxième Guerre mondiale », les « Républicains espagnols et autres victimes du régime phalangiste d'Espagne », les « personnes considérées comme "réfugiés" avant le déclenchement de la Deuxième Guerre mondiale pour des raisons de race, de religion, de nationalité ou d'opinions politiques », ainsi que les personnes qui, « d'origine israélite, ou étrangère ou apatride, ont été victimes de persécutions nazies » en Allemagne ou en Autriche. Par ailleurs, le terme réfugié s'applique aussi, de façon générale et globale, à toute personne qui « par suite d'événements survenus après le début de la Deuxième

17. Denis Alland et Catherine Teitgen-Colly, *Traité du droit de l'asile*, PUF, coll. « Droit fondamental », 2002, p. 58.

Guerre mondiale, ne peut ou ne veut se réclamer de la protection du gouvernement du pays dont elle a ou avait précédemment la nationalité ».

Mais la définition fait aussi une place aux craintes de persécution. Car si les Républicains espagnols et les victimes juives du nazisme tombent automatiquement dans le champ de compétence de l'OIR, les autres catégories doivent, si elles refusent d'être rapatriées, faire valoir des « raisons satisfaisantes » de ne pas retourner dans le pays où elles résidaient avant la guerre ou dont elles avaient la nationalité. Et parmi ces raisons figure au premier rang « la persécution ou la crainte fondée de persécution du fait de la race, de la religion, de la nationalité ou des opinions politiques ». La formulation est proche de celle qu'on retrouvera dans la convention de Genève – à la différence que cette condition s'ajoute à la définition par catégories et ne s'y substitue pas.

42 La mise en place, le 14 décembre 1950, du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés puis l'adoption, le 28 juillet 1951, de la convention de Genève relative au statut des réfugiés consacrent une mutation dans le traitement international de la question des réfugiés. Sur le plan de la méthode, on abandonne la démarche au coup par coup pour mettre en place des instruments permanents (encore que le mandat du HCR était limité au départ à trois ans). Sur le plan conceptuel, la définition « à tiroirs » – ajoutés à mesure qu'apparaissent de nouvelles catégories de réfugiés – fait place à « un concept de réfugié individualisé et universel, abstrait en quelque sorte, et applicable éventuellement à toute situation politique nouvelle »¹⁸.

La formulation contenue dans le statut du HCR annonce à quelques nuances près celle qui sera retenue par la convention de Genève. Mais le mandat du HCR s'étend bien au-delà des personnes protégées par la convention. Sous réserve de certaines clauses d'exclusion, il comprend d'abord les personnes considérées comme réfugiées en application des différents arrangements et conventions adoptés sous l'égide de la SDN ou de la constitution de l'OIR. Il s'étend également à « toute personne qui, par suite d'événements survenus avant le 1^{er} janvier 1951 et craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité, et qui ne peut ou, du fait de cette crainte ou pour des raisons autres que de convenance personnelle, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle, ne peut ou,

18. François Crépeau, *op. cit.*, p. 74.

en raison de ladite crainte ou pour des raisons autres que de convenance personnelle, ne veut y retourner ». La crainte de persécutions n'est donc pas, comme c'est le cas dans la convention de Genève, le seul motif légitime pour ne pas se réclamer de la protection d'un pays ou refuser d'y retourner. Enfin, le mandat du HCR inclut aussi, sans restriction dans le temps ni dans l'espace, « toute autre personne qui se trouve hors du pays dont elle a la nationalité ou, si elle n'a pas de nationalité, hors du pays où elle avait sa résidence habituelle, parce qu'elle craint, ou a craint, avec raison, d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité ou de ses opinions politiques, et qui ne peut pas ou qui, du fait de cette crainte, ne veut pas se réclamer de la protection du gouvernement du pays dont elle a la nationalité ou, si elle n'a pas de nationalité, ne veut pas retourner dans le pays où elle avait sa résidence habituelle ».

43

UNE UNIVERSALITÉ JAMAIS ACHEVÉE

La méthode de définition du réfugié est un des points qui a donné lieu aux discussions les plus âpres lors des travaux préparatoires à la convention de Genève¹⁹, laissant clairement apparaître les enjeux politiques et diplomatiques sous-jacents aux conceptualisations juridiques. Certains défendaient le projet ambitieux d'un instrument de protection internationale des réfugiés véritablement universel applicable sans considération de temps ni de lieu à toute personne fuyant les persécutions ; mais ils se sont heurtés aux réticences des États qui redoutaient d'avoir à donner un « blanc-seing » et de contracter des obligations à l'égard de futurs réfugiés dont on ne connaîtrait à l'avance ni le nombre ni l'origine. Si la convention opte finalement pour une définition générale et synthétique, c'est avec beaucoup de garde-fous qui limitent fortement son universalisme apparent.

Le terme de « réfugié » s'applique, sous réserve de causes d'exclusion²⁰, outre aux personnes déjà considérées comme réfugiées avant l'entrée en vigueur de la convention, à toute personne « qui, par suite d'événements survenus [en Europe] avant le 1^{er} janvier 1951 et craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son

19. Les travaux préparatoires sont consultables en ligne sur le site du HCR. On trouve une synthèse de ces débats dans Denis Alland et Catherine Teitgen-Colly, *op. cit.*, p. 74-78.

20. Il s'agit notamment des personnes qui ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, ou qui se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations unies.

QUI SONT LES RÉFUGIÉS

Au sens le plus large, on désigne sous le terme de « réfugié » toute personne qui a dû fuir son pays ou le lieu où elle habitait pour échapper à des dangers pour sa vie, son intégrité physique ou sa liberté. À la fin de l'année 2011, le nombre total de ces personnes « déracinées » dans le monde était évalué par le HCR à 42,5 millions¹.

Plus des deux cinquièmes étaient des personnes déplacées dans leur propre pays qui ne sont pas considérées comme des « réfugiés » au sens strict. Le nombre de ces derniers, qui vivent donc hors de leur pays, à la même date et d'après les mêmes statistiques du HCR, était évalué à 15 millions (dont 4,8 millions de réfugiés palestiniens qui relèvent d'une autre agence de l'ONU, créée en 1949: l'UNRWA).

Cependant, les frontières entre les différentes catégories ont tendance à s'estomper car la compétence du HCR s'étend aujourd'hui très au-delà de son mandat initial qui ne concernait que les réfugiés. Il a progressivement diversifié son action et s'est engagé dans l'aide humanitaire auprès des déplacés internes, des apatrides, des personnes touchées par les catastrophes naturelles. Fin 2011, il évaluait ainsi à 26,4 millions le nombre de personnes auxquelles il accorde protection et assistance, dont seulement 10,4 millions de « réfugiés » au sens de son mandat initial mais 15,5 millions de « déplacés internes »².

Dans un sens encore plus restreint le réfugié – qu'on qualifie parfois de « réfugié statutaire » – est la personne qui peut se réclamer de la convention de Genève, autrement dit celle qui, « craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays [...] ».

appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner ».

Cette définition introduit un changement radical de problématique,

AUJOURD'HUI ?

Aujourd'hui, seule une petite fraction des réfugiés est protégée par la convention de Genève car, indépendamment même des stratégies mises en place par les États pour faire obstacle à l'arrivée des demandeurs d'asile et n'accorder que parcimonieusement le statut de réfugié, la convention ne couvre pas les personnes fuyant une guerre étrangère ou une guerre civile, non plus que les victimes de violences résultant d'un climat d'insécurité ou d'une situation d'anarchie³.

Tandis que ceux dont la situation entre dans les critères de la convention de Genève se voient reconnaître au compte-gouttes le statut de réfugié dans les pays occidentaux, des millions d'autres – Afghans, Irakiens, Somaliens, Soudanais, Congolais, Érythréens... – sont massivement concentrés en Asie et en Afrique: soit qu'ils aient trouvé refuge dans un pays voisin – le Pakistan, l'Iran, le Kenya, le Tchad sont les principaux pays de résidence de ces réfugiés –, soit qu'ils aient été contraints ou incités à rester dans leur propre pays, éventuellement sous la protection du HCR, allant grossir les rangs des « déplacés internes ».

45

1. HCR, *Une année de crises, Tendances mondiales 2011*, <http://www.unhcr.fr/501145f39.html>.

2. L'accroissement considérable de la catégorie des « déplacés internes » dans les statistiques, qui dépasse aujourd'hui celle des « réfugiés », est pour une large part le résultat de la politique de « délocalisation » de la protection poursuivie par les États occidentaux avec l'appui du HCR: plutôt que d'accueillir les réfugiés, on préfère organiser et financer une protection dans les pays d'origine, sur des portions de territoire où les personnes seront – théoriquement... – à l'abri des menaces.

3. En revanche, la convention de l'OUA de 1969 sur les réfugiés inclut dans la définition « toute personne qui, du fait d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité, est obligée de quitter sa résidence habituelle pour chercher refuge dans un autre endroit à l'extérieur de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité ».

marqué par le passage d'une conception collective et sectorielle à une conception individualiste et universaliste, en phase avec la promotion des droits de l'homme au plan international dont elle est contemporaine. Elle est individualiste en ce qu'elle met au premier plan la crainte personnelle de persécutions – même si les motifs de persécution pris en compte témoignent de ce que l'appartenance à un groupe reste présente (appartenance à un « groupe social », mais aussi, derrière la race, la

nationalité ou la religion, à un groupe ethnique, à une minorité nationale ou religieuse). Elle est universaliste car elle s'applique potentiellement à tout réfugié, présent ou futur. La contrepartie de ce dispositif est que l'éligibilité au statut suppose un système de détermination au cas par cas que la convention laisse à la compétence des États. La combinaison d'un élément subjectif (« qui craint ») et d'un élément objectif (« avec raison ») pose la question – qui se révélera épineuse – de la preuve, d'autant que les craintes doivent être personnelles et qu'il ne suffit pas d'appartenir à un groupe dont les membres sont habituellement persécutés pour être reconnu réfugié, il faut encore établir qu'on risque soi-même de l'être. Telle est la rançon du caractère individuel et subjectif de la définition.

46 Mais surtout, le caractère universel de la définition du réfugié est compensé par une double limitation dans le temps et – de façon optionnelle – dans l'espace : les événements qui sont à l'origine des craintes de persécutions doivent s'être produits avant 1951 et en Europe : faute d'accord sur ce dernier point, les négociateurs ont toutefois laissé aux États le choix de limiter ou non à l'Europe l'étendue de leurs obligations. Il importe à cet égard de rappeler que la convention de Genève a été adoptée dans le contexte de la guerre froide : la référence aux « événements survenus en Europe avant le 1^{er} janvier 1951 » désigne d'une manière à peine voilée les réfugiés des pays de l'Est. La définition du « réfugié » prend donc en compte l'état de la division du monde et vient rappeler que le problème des réfugiés n'est jamais traité *in abstracto* : sur ce point encore l'universalisme apparaît comme un leurre.

Il faut finalement attendre le protocole de New York, signé le 31 janvier 1967, qui lève les restrictions géographiques et temporelles au champ d'application de la convention de Genève, pour que la conception du réfugié devienne réellement universelle. Mais cette universalité sera très vite battue en brèche dans les faits : depuis le milieu des années 1980, alors que le nombre de réfugiés dans le monde s'est accru de façon considérable, les pays occidentaux cherchent par tous moyens à endiguer les flux de réfugiés issus des régions les plus déshéritées de la planète et à s'affranchir au maximum des obligations de la convention de Genève²¹.

21. Voir la contribution de Virginie Guiraudon, *infra*, p. 79-89.

R É S U M É

L'ampleur et la complexité des questions soulevées par le phénomène des réfugiés ont contraint la communauté internationale, au lendemain de la Première Guerre mondiale, à se saisir du problème pour tenter d'y apporter des solutions. Mais les instruments élaborés dans les enceintes de la diplomatie internationale restent étroitement tributaires des intérêts étatiques; et la définition du « réfugié » reflète, à travers ses mutations successives, les enjeux politiques sous-jacents aux catégorisations juridiques.

L'ARRIVÉE ET LA DEMANDE D'ASILE

Il y a une sorte de fossé entre l'idée commune que peut se faire le grand public de l'asile et la manière dont il est saisi par le droit. Le bon sens y inclut toutes situations de personnes objets de menaces ou de persécutions et venant *se réfugier* hors de leur pays. Le droit ne dit pas vraiment le contraire, mais il introduit des règles, procédures et distinctions qui complexifient singulièrement le tableau. Au rebours du sens commun, il distingue soigneusement, par exemple, demandeurs d'asile et réfugiés : les premiers sont dans le flux d'une procédure minutieusement réglée, à l'issue incertaine, les seconds sont arrivés tout au bout du parcours, et ils ont obtenu le *statut*. Ainsi des notions *a priori* claires et intuitives sont en réalité très construites en droit. Il en est ainsi du demandeur d'asile, dont il sera principalement question ici. Voilà pourtant une figure de l'étranger relativement familière, car elle est présente dans le cinéma, la littérature ou simplement la lecture de la presse quotidienne. Quels journaux locaux ne sont pas amenés, au moins une fois dans l'année, à évoquer la situation des demandeurs d'asile ? Ces derniers en effet sont partout sur le territoire, même si évidemment leur répartition accuse de très fortes inégalités. Mais il n'est guère de département qui ne soit lieu de résidence ou de suivi administratif d'un certain nombre des quelque 50 000 nouveaux demandeurs que la France enregistre chaque année (52 147 en 2011).

49

Une source de cette complexité réside dans l'interpénétration du droit des étrangers en général et du droit de l'asile, qui, dans la structure du code de l'entrée, du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), n'en est qu'un chapitre spécifique. Les deux procèdent pourtant, en principe, de logiques différentes : le premier repose tout entier sur une logique de *contrôle*, le second sur une logique de *protection*. Il y a

donc en principe une relative autonomie de l'un par rapport à l'autre. La législation sur les étrangers est mise en œuvre par les préfetures, celle sur l'asile par l'Office français pour la protection des réfugiés et apatrides (OFPRA). Mais il y a aussi beaucoup de points de contact, qui limitent sérieusement cette autonomie, et qui tiennent à l'ambiguïté de la notion de demandeur d'asile.

L'ARRIVÉE DES DEMANDEURS D'ASILE : LE CONNU ET L'INCONNU

50 Comme on vient de le voir, le nombre des demandeurs d'asile enregistré chaque année est très précisément connu. C'est la conséquence d'un système dans lequel il n'y a pas de demandeur d'asile qui n'ait été dûment pris en compte et identifié à des moments essentiels de la procédure. De la même manière, et comme on le verra plus loin, la structure de la demande d'asile selon la nationalité des demandeurs est bien connue également, et peut faire l'objet de comparaisons utiles dans le temps et dans l'espace.

Il en va de même des départements dans lesquels les intéressés ont entamé, en préfecture, les démarches devant les conduire à saisir l'OFPRA de leur demande, comme des départements de résidence des demandeurs, puisque la résidence fait partie des obligations déclaratives des intéressés. L'activité administrative des guichets secrète naturellement, dans ce domaine comme dans d'autres, des statistiques exhaustives.

Ces données sont intégralement retracées dans le rapport d'activité de l'OFPRA, qui dans l'ensemble est une mine d'informations intéressantes.

Pourtant le tableau est loin d'être complet. Ni ce rapport ni aucun autre ne donne de statistique, de cartographie ou de représentation un peu précise de ce qui se passe entre le moment du départ des intéressés et leur première apparition dans le système administratif français. Autrement dit, les *conditions d'arrivée* des demandeurs d'asile sur le territoire sont particulièrement mal connues. Certes, des travaux de spécialistes ou même des reportages donnent une idée des routes empruntées par les intéressés, depuis le Moyen-Orient, l'Afrique ou l'Asie pour prendre pied en Europe et en France. On sait qu'elles passent les unes par la Turquie et la Grèce, les autres par le Maroc ou la Libye. Par ailleurs, les récits individuels des demandeurs, qu'ils se présentent à la frontière ou soient entrés par la voie terrestre, fourmillent aussi d'indications, il est vrai déclaratives, sur leur parcours. L'une des premières choses qui leur soit demandée est en effet de décrire ce parcours.

Mais ces données ne sont pas exploitées de manière à établir un tableau d'ensemble, année après année, des voies et des *portes d'entrée* en France. On sait d'où les demandeurs sont partis. On sait ensuite où ils se présentent pour la première fois en préfecture. Entre les deux, il n'y a pas d'information disponible.

Il n'y a pas de chiffres non plus sur les délais entre l'entrée en France et la présentation de la demande d'asile. Il n'existe pas de règle à ce sujet, conformément à la logique de la convention de Genève qui admet que des craintes de persécutions puissent résulter d'événements survenant dans tel ou tel pays. Un étranger vivant déjà en France de longue date peut donc légitimement demander l'asile si des changements politiques dans son pays lui font craindre avec raison des persécutions. Mais il serait tout de même intéressant de savoir dans quelle proportion les demandes d'asile ne sont pas immédiatement consécutives à l'entrée en France, et pour quels motifs.

51

L'ENTRÉE EN FRANCE DES DEMANDEURS D'ASILE : LA LOGIQUE DE LA PROTECTION

Les textes de base en matière d'asile dans le monde, la convention de Genève du 28 juillet 1951 et le protocole de New York de 1967 présentent de manière détaillée les obligations s'imposant aux pays signataires en ce qui concerne la protection des *réfugiés*.

Mais évidemment cette protection serait vidée de sa substance si elle ne rejaillissait pas aussi, en amont, sur les demandeurs d'asile, puisque c'est de ces derniers, par hypothèse, que sont issus les réfugiés. Aussi les législations complémentaires de la convention – dans l'Union européenne les directives relatives à l'asile, en France le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) – ont-elles prévu des dispositions spécifiques concernant les droits des demandeurs d'asile. Et si la loi interne ne peut avoir de prise sur le parcours des intéressés, au moins peut-elle disposer sur leur *entrée en France*, qui conditionne leur prise en compte par le système administratif.

Le CESEDA comporte à ce sujet une disposition centrale : l'article L. 741-3 qui énonce, s'agissant des demandeurs d'asile, que « l'admission au séjour ne peut être refusée au seul motif que l'étranger est démuné des documents et des visas mentionnés à l'article L. 211-1 ».

C'est un article essentiel, qui illustre parfaitement la spécificité, ci-dessus mentionnée, du droit de l'asile par rapport au droit des étrangers en général. Dans la logique de contrôle qui, on l'a dit, caractérise le premier,

le suivi administratif et l'autorisation préalable sont omniprésents. Ainsi l'article L. 211-1, article de base du droit des étrangers, pose-t-il en principe qu'il n'y a *pas d'entrée possible* sans présentation des « documents et visas exigés par les conventions internationales et les règlements en vigueur ».

Ce n'est pas le cas s'agissant des demandeurs d'asile, en vertu de cet article L. 741-3 qui est donc une *exception massive* au régime général des étrangers.

Il est à noter que le législateur a été très long à en tirer certaines conséquences pourtant d'une logique imparable. La loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique a longtemps réservé le bénéfice de l'aide juridictionnelle aux demandeurs d'asile désireux d'exercer un recours contre la décision de l'OFFPRA ayant rejeté leur demande à ceux entrés *régulièrement* en France. Dès lors que cette condition de régularité d'entrée était dépourvue de pertinence pour la prise en compte, de manière générale, des demandeurs d'asile, il n'y avait pourtant aucune raison de la leur opposer pour accéder à l'aide juridictionnelle. Mais cette anomalie a duré quinze ans : elle n'a été supprimée que par l'article 93 de la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration.

52

Il reste que cet article L. 741-3 constitue une brèche potentielle d'importance dans le droit des étrangers. Les demandeurs d'asile étant par définition des étrangers, rien n'interdit à ces derniers d'emprunter la voie de l'asile pour contourner la rigueur de la législation générale sur les étrangers et se lancer dans des projets migratoires se situant en dehors des prévisions de la convention de Genève.

C'est sans doute ce qui explique les dispositions restrictives relatives aux arrivées par la voie aérienne, et plus généralement au régime de l'asile à la frontière.

L'ARRIVÉE PAR LA VOIE AÉRIENNE,
L'ASILE À LA FRONTIÈRE :
QUAND LA LOGIQUE DU CONTRÔLE
REPREND SES DROITS

Il arrive que l'administration se décharge, en pratique, de certaines de ses missions sur des personnes privées. Ainsi en est-il dans certains cas des entreprises de transport, notamment des compagnies aériennes, pour la reconduite des étrangers dans leur pays d'origine. L'article L. 213-4 du CESEDA prévoit en effet que « lorsque l'entrée en France est refusée à un étranger non ressortissant d'un État membre de l'Union européenne, l'entreprise de transport aérien ou maritime qui l'a acheminé est tenue

de ramener sans délai, à la requête des autorités chargées du contrôle des personnes à la frontière, cet étranger au point où il a commencé à utiliser le moyen de transport de cette entreprise... ». On voit le caractère tout à fait étonnant de cet article, issu de la loi du 26 février 1992, qui fait reposer la naissance d'une obligation – celle de mettre en œuvre le réacheminement d'un étranger et d'en supporter le coût – sur un événement – le refus d'entrée opposé par l'administration à cet étranger – que l'entreprise de transport n'est pas nécessairement en mesure d'anticiper.

On comprend aussi le motif d'une telle disposition : dans un espace mondialisé, les liaisons aériennes créent pour tout pays d'origine les conditions de la *proximité*. Il faut donc renforcer les moyens de contrôler les entrées, et rechercher à cette fin des solutions nouvelles.

L'effet sur la demande d'asile est indirect, il est lié au caractère profondément *dissuasif* d'une telle disposition. On peut penser que les entreprises de transport, sous le coup d'une telle menace, seront d'autant plus réticentes à prendre en charge des passagers en provenance de certains pays ou de zones de conflits armés, d'une manière générale des points de fracture de la planète, ces endroits maudits d'où l'on a de bonnes raisons de vouloir s'échapper. Autrement dit, ceux-là mêmes *a priori* qui sont pourvoyeurs de demandeurs d'asile.

53

Mais c'est surtout le régime dit de l'asile à la frontière qui est caractéristique de la difficulté à donner son plein effet à la logique de protection. Le code prévoit en effet (art. L.221-1 du CESEDA) que l'étranger qui arrive en France par la voie aérienne, maritime ou même ferroviaire sans être muni du viatique de *l'autorisation d'entrée* en France, dont on a souligné plus haut le rôle central dans la législation sur les étrangers, peut être maintenu dans une zone d'attente pendant le temps strictement nécessaire à son départ. Ce dispositif a un côté fictif puisqu'en zone d'attente l'étranger est réputé se trouver *à la frontière*, c'est-à-dire qu'il n'est pas encore entré en France. Mais on sait que son objet est de faciliter en pratique la reconduite immédiate des intéressés vers leur destination d'origine.

De fait, c'est surtout dans les aéroports qu'il est appliqué, puisque c'est là qu'ont été créées les zones d'attente. Certes, la loi réserve le cas dans lequel l'étranger se trouvant ainsi à la frontière demande l'asile, puisque nous l'avons vu, il n'est pas possible, en principe, de lui opposer son entrée irrégulière. Dans ce cas, le temps du maintien en zone d'attente sert à déterminer « si sa demande n'est pas manifestement infondée » (art. L. 221-1 du CESEDA). C'est à l'OFPPA qu'il incombe de se livrer à cet

examen, pour lequel il procède à l'audition de la personne (art. R. 213-2 du CESEDA). Ce n'est qu'après consultation de l'office qu'une décision de refus d'entrée peut être prise. L'OFPRA dispose à cet effet d'une division de l'asile aux frontières, qui dépêche en zone d'attente des officiers de protection. En 2011, il a rendu à ce titre 1 857 avis, alors qu'ont été décomptées par la police de l'air et des frontières 2 430 demandes d'asile à la frontière (la différence s'expliquant par le fait que les intéressés ont été libérés par le juge des libertés et de la détention avant leur audition). Comme on l'a dit, les demandes d'asile à la frontière sont formulées principalement aux aéroports (88 % à Roissy-Charles-de-Gaulle en 2011, 9,8 % à Orly). L'OFPRA se prononce dans des délais très courts (80 % dans les quarante-huit heures du placement en zone d'attente en 2011) et toujours en 2011 les avis positifs, c'est-à-dire dans lesquels la demande n'a pas été considérée comme manifestement infondée, ont été de 10,1 %.

L'office remplit donc bien le rôle que lui impartit la loi dans ce dispositif, mais on voit bien que ce rôle n'est pas celui qu'il joue habituellement. Il est tenu d'auditionner les intéressés, mais il doit se prononcer en grande urgence : les conditions de recueil et d'analyse des récits ne peuvent pas être les mêmes que dans la procédure habituelle lorsqu'au siège, l'officier de protection entend longuement le demandeur s'exprimer sur son parcours.

Et surtout l'issue de son examen est un avis préalable à une décision relative au *séjour* alors que dans la procédure ordinaire cette question du séjour a été réglée préalablement à l'intervention de l'office. Certes les demandeurs à la frontière admis à pénétrer en France pourront saisir l'Office et bénéficier d'un examen de leur demande dans les conditions habituelles, mais ils ne sont qu'une petite minorité.

Et les termes de la loi reflètent une suspicion pesant *a priori* sur l'étranger à la frontière : on comprend à sa simple lecture que dans la majorité des cas la demande d'asile sera regardée comme *manifestement infondée*. Et tel est bien le cas, en pratique. La logique du contrôle l'emporte totalement sur la logique de protection, alors qu'on ne voit pas bien, *a priori*, pourquoi faire de différences entre les demandeurs d'asile selon qu'ils présentent leur demande à la frontière ou en préfecture.

Il n'y a donc guère à s'étonner que par l'effet combiné des contraintes pesant sur les compagnies aériennes et de ce dispositif spécifique, les demandes d'asile à la frontière soient en diminution depuis dix ans : l'OFPRA a rendu 7 018 avis en 2001, 6 557 en 2002, 5 633 en 2003, 2 796 en 2009, 1 857 en 2011.

L'ARRIVÉE PAR VOIE TERRESTRE :
LE PARADOXE DE DUBLIN

Il résulte de ce qui précède que, dans sa grande majorité, l'arrivée des demandeurs d'asile se fait par voie terrestre. Même si on ne dispose pas de données statistiques sur le sujet, on connaît à peu près les routes de l'asile, qui conduisent en France à partir, le plus souvent, des points d'entrée dans l'espace Schengen. C'est là qu'apparaît ce qu'on peut appeler le paradoxe de Dublin, du nom du règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État responsable, dans l'Union européenne, de l'examen d'une demande d'asile : compte tenu de la position géographique de la France, il y a lieu de penser que l'application de ce règlement devrait conduire à dénier compétence à la France pour traiter la plupart des demandes dont elle est saisie.

55

Si l'Union européenne, en effet, n'a pas en tant que telle adhéré à la convention de Genève du 28 juillet 1951, ses directives font obligation aux États membres d'introduire dans leur législation les dispositions relatives à la mise en œuvre de cette convention. La plupart des États membres avaient d'ailleurs adhéré à la convention avant la publication de ces directives.

Les principes du règlement précité, dit de Dublin, sont que toute demande d'asile présentée dans un État de l'Union mérite examen, mais qu'il n'existe qu'un seul État responsable du traitement d'une demande donnée. Il s'agit d'éviter qu'une même demande puisse être présentée dans plusieurs États différents, alors que ce sont les mêmes règles qu'il s'agit d'appliquer, aux termes de la convention de Genève comme des directives européennes.

Pour l'application de ces principes, le règlement établit donc les critères servant à déterminer l'État membre responsable du traitement d'une demande. Pour l'essentiel on peut les regrouper en trois catégories. Il y a d'abord ceux inspirés par le principe de l'unité de famille : est responsable l'État qui a déjà attribué la qualité de réfugié à un membre de la famille du demandeur, ou si la demande de ce dernier y est en cours, par exemple. Il y a ensuite ceux qui résultent d'une prise en charge préexistante : est responsable l'État qui a déjà délivré au demandeur un titre de séjour ou un visa en cours de validité. Il y a enfin, et surtout, le critère de l'État membre de première entrée : si le demandeur a franchi irrégulièrement les frontières d'un premier État membre, ce dernier est responsable de l'examen de la demande d'asile.

On peut faire l'hypothèse que le plus grand nombre des étrangers présentant en France une première demande d'asile se trouvent dans cette dernière situation. S'ils sont venus par la voie terrestre et compte tenu de la situation géographique de la France, on voit mal comment la plupart d'entre eux ne seraient pas passés par un autre État membre de l'Union. Ils devraient donc être renvoyés dans cet autre État membre pour le traitement de leur demande. Or les transferts effectués en application du règlement sont très minoritaires au regard de la demande d'asile globale : environ 1 000 dans un sens comme dans l'autre, ces dernières années. La raison est que la procédure est difficile à mettre en œuvre : il faut fournir à l'État requis des justificatifs probants relatifs au parcours du demandeur d'asile, et surtout il faut agir vite puisque lorsque le demandeur d'asile a vécu dans un État membre pour une période continue d'au moins cinq mois avant d'introduire sa demande d'asile, cet État membre devient responsable de l'examen de la demande.

DEVENIR DEMANDEUR D'ASILE : DE L'INTENTION INITIALE À L'ENREGISTREMENT DE LA DEMANDE

Comme on l'a observé plus haut, la catégorie juridique du demandeur d'asile est très construite, du fait des règles qui enserrent la présentation de la demande. Elles conduisent donc à distinguer les étrangers ayant *l'intention* de demander l'asile de ceux qui ont fait enregistrer leur demande à l'OFPPA. Les premiers sont par définition plus nombreux que les seconds : ils comprennent également tous ceux qui sont dans la procédure préalable à la saisine de l'office.

La loi confère en effet à l'OFPPA un monopole dans la phase administrative de la reconnaissance de la qualité de réfugié (art. R. 721-1 du CESEDA). Il est donc logique d'attacher la qualité de demandeur d'asile, au sens du droit et aux fins statistiques, à l'enregistrement effectif de la demande auprès de l'office.

Mais encore faut-il pouvoir accéder à l'OFPPA, et c'est là que les complications de la procédure creusent les différences entre les deux catégories ci-dessus mentionnées.

S'interposent d'abord entre l'intention des étrangers de demander l'asile et l'intervention de l'office les règles relatives à la *compétence* de la France au sens du règlement de Dublin précédemment cité. Si, au final, les difficultés d'application de ce règlement ne conduisent guère en pratique à transférer le traitement d'une demande présentée en France à un autre État membre, il n'en reste pas moins que tout un appareil

administratif a été constitué pour les besoins de la mise en œuvre du règlement : recueil en préfecture des empreintes digitales de l'intéressé, envoi de ces données au fichier central EURODAC, analyse et comparaisons, le cas échéant élaboration d'une requête à l'intention d'un autre État membre, etc. Ces formalités sont systématiques et préalables : il n'est pas possible de les accomplir avant la saisine de l'office.

Il y a ensuite les règles de procédures qui font des guichets des préfectures un point de passage obligé pour le dépôt de la demande d'asile, alors même qu'elles n'ont aucune compétence dans l'examen d'une telle demande.

Il est en effet nécessaire, pour pouvoir saisir l'OFPPRA, d'obtenir en préfecture, à cet effet, un titre de séjour spécifique (art. L. 741-1 et suivants du CESEDA). La loi impose donc d'abord d'identifier l'étranger qui affiche son *intention* de demander l'asile puisqu'elle définit la première étape de la procédure comme la présentation d'une demande tendant « à séjourner en France au titre de l'asile » (L. 741-1). Certes l'obtention de ce titre de séjour devrait, dans la logique de la protection, être un droit, mais la loi (art. L. 741-4) prévoit des motifs de refus, même s'ils sont limitativement énumérés : outre les hypothèses déjà mentionnées où la France n'est pas compétente, les cas où la présence de l'étranger constitue une menace grave pour l'ordre public, ceux où la demande repose sur une fraude délibérée ou un recours abusif aux procédures d'asile, ou encore les cas des étrangers ressortissants des pays dits « d'origine sûrs ».

57

On serait tenté de penser que ces différents cas, que la loi définit comme ceux dans lesquels l'admission en France peut être refusée, interdisent à l'intéressé de séjourner effectivement en France. Il n'en est rien : dans ces cas (hormis celui d'incompétence de la France), les intéressés peuvent tout de même saisir l'OFPPRA de leur demande en urgence (art. L. 742-5 du CESEDA) et « se maintenir sur le territoire » (L. 742-6) en attendant que l'office se prononce, ce qu'il doit faire selon une procédure prioritaire. Admirables subtilités de la loi ! Mais il ne s'agit évidemment pas que d'une question de mots : même si on lui a refusé un titre de séjour, et par dérogation aux principes du droit des étrangers par ailleurs, l'étranger qui se trouve dans cette dernière situation ne peut se voir appliquer une mesure d'éloignement du territoire.

Il faut mentionner aussi d'autres types de difficultés qui font obstacle à la possibilité pour l'étranger de manifester son intention de demander l'asile. Le passage en préfecture étant une obligation, il faut pouvoir accéder au guichet, ce qui n'est pas simple dans certains départements. Et

au guichet, il faudra justifier d'une domiciliation, condition nécessaire du suivi administratif. Or même si l'exigence d'une domiciliation n'est pas de disposer d'un logement, mais d'une adresse à laquelle le demandeur peut être joint, et même si les associations fournissent dans ce domaine une aide précieuse, c'est une condition qui peut prendre du temps à être satisfaite.

58 Enfin la présentation de la demande à l'OFPRA est, à partir de ces préalables obligés, soumise à des conditions de délais et de forme. À compter de la délivrance du titre de séjour spécifique remis en vue de demander l'asile, l'étranger dispose d'un délai de *vingt et un jours* seulement pour présenter sa demande d'asile complète à l'office. Dans le cas, mentionné ci-dessus, où l'intéressé n'a pas obtenu de titre de séjour mais peut seulement se maintenir sur le territoire, ce délai est ramené à quinze jours, et la demande est adressée au préfet qui la transmet à l'office. Dans tous les cas, la demande doit être rédigée en français, sur un imprimé établi par l'office. Là aussi, les associations offrent un secours, mais on se doute que dans un certain nombre de cas il soit difficile de satisfaire à ces exigences.

Ainsi l'enregistrement de la demande à l'office est-elle un point de départ, celle de l'instruction de la demande par les services compétents, mais elle est aussi l'aboutissement d'un premier parcours administratif, non exempt d'obstacles et de rebondissements.

Au moins dès l'enregistrement de leur dossier, les intéressés peuvent-ils être assurés d'un examen de leur demande dans des conditions de stricte égalité entre demandeurs. Il faut dissiper sur ce point les malentendus qui s'attachent à la mise en œuvre de la procédure prioritaire.

LES MALENTENDUS DE LA PROCÉDURE PRIORITAIRE : LE CAS DES RESSORTISSANTS DES PAYS D'ORIGINE SÛRS

Ces malentendus, il semble que tout concoure à les entretenir, en particulier la comparaison des directives européennes et du droit national. C'est la loi du 10 décembre 2003, laquelle a modifié la loi du 25 juillet 1952 sur l'asile, qui a introduit pour la première fois cette notion de pays d'origine sûrs, définis comme ceux qui « veille[nt] au respect des principes de la liberté, de la démocratie et de l'État de droit, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales » (dispositions aujourd'hui codifiées à l'article L. 741-4 du CESEDA). Ultérieurement, une directive européenne du 1^{er} décembre 2005 « relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans

les États membres » a repris cette notion de pays d'origine sûr, en lui donnant une définition un peu différente dans la forme. Mais alors que, dans le principe, toute directive doit être transposée dans le droit national, celle-ci prévoit expressément (art. 30) que les États membres peuvent maintenir les dispositions législatives qu'ils ont adoptées avant le 1^{er} décembre 2005 en ce qui concerne les pays d'origine sûrs.

Ne s'applique donc pas en France, dans ce domaine, le régime de la directive européenne qui conduit à considérer *a priori* la demande d'asile comme infondée lorsque le demandeur est ressortissant d'un pays d'origine sûr (art. 31, point 2). Au contraire, notre législation dispose explicitement que « la prise en compte du caractère sûr du pays d'origine ne peut faire obstacle à l'examen individuel de chaque demande » (art. L. 741-4 du CESEDA). Les demandes des ressortissants de ces pays sont donc traitées exactement de la même manière que les autres : convocation systématique à l'OFPRA, audition par les mêmes officiers de protection, dans les mêmes conditions, notamment de durée, d'interprétariat, etc.

59

La seule différence, s'agissant de l'OFPRA, est qu'il doit traiter ces demandes selon la procédure prioritaire, laquelle est mentionnée (art. L. 723-1 du CESEDA), mais non définie par le code. En pratique, c'est donc le *calendrier d'examen* de ces dossiers qui est accéléré, mais, pour le reste, le traitement est strictement le même. L'office prend d'ailleurs beaucoup de décisions de reconnaissance du statut de réfugié à des ressortissants de pays d'origine sûrs, dont la liste actuelle résulte de plusieurs délibérations du conseil d'administration de l'OFPRA, auquel la loi donne compétence dans ce domaine. Compte tenu de la composition de ce conseil, dans lequel les représentants de l'État sont majoritaires, la liste reflète évidemment la volonté de ce dernier. On y trouve aujourd'hui une petite vingtaine de pays : l'Arménie, le Bangladesh, le Bénin, la Bosnie-Herzégovine, le Cap-Vert, la Croatie, le Ghana, l'Inde, la Macédoine (ARYM), le Mali (pour les hommes), Maurice, la Moldavie, la Mongolie, le Monténégro, le Sénégal, la Tanzanie, la Serbie, l'Ukraine.

La totalisation des demandes individuelles compose une demande d'asile globale, adressée à la France, dont on peut étudier le volume, la structure et l'évolution. Il est intéressant à ce sujet de prendre un peu de recul historique.

HISTORIQUE DE L'ASILE : LE TOURNANT DE LA CONVENTION DE GENÈVE

Si la convention de Genève de 1951 lui a donné un socle juridique de portée universelle, l'asile est une réalité très ancienne et profondément inscrite dans notre histoire, bien avant l'adhésion de la France à la convention¹. Pour s'en tenir au xx^e siècle l'histoire des populations accueillies au titre de l'asile est le reflet des fractures et des drames de l'histoire générale. L'entre-deux-guerres de ce point de vue a été d'une actualité très fournie : accueil de Russes fuyant la révolution bolchevique, d'Arméniens de Turquie ayant survécu au génocide de 1915, mais aussi d'Assyro-Chaldéens de Turquie, d'Arméniens du Caucase, de Bulgares, de Turcs et de Grecs jetés sur le chemin de l'exode par le démantèlement
60 de l'Empire ottoman. De la même manière, la montée des fascismes s'est accompagnée de persécutions qui ont poussé hors de leur pays des Italiens, des Allemands, des Tchèques, des Polonais et des Autrichiens. S'y sont ajoutés des Espagnols contraints à l'exil par la défaite des républicains.

Mais après la guerre, l'adhésion immédiate de la France à la convention de Genève et l'adoption quasi concomitante de la loi de 1952 créant l'OFPPA ont créé dans notre pays des conditions complètement nouvelles pour l'accueil des réfugiés. Dans un premier temps, la problématique des déplacements de populations liés à la Seconde Guerre mondiale, qui est directement à l'origine de la convention, reste dominante, et détermine le volume et la composition de la demande d'asile. L'office prend principalement en charge, au titre de la protection, les réfugiés européens, arrivés antérieurement à sa création, et les flux de nouveaux demandeurs restent peu importants.

Puis un changement significatif intervient avec la ratification par la France, en avril 1971, du protocole de 1967, qui détache la convention de ses limites géographiques et circonstanciées – les déplacements de populations en Europe consécutifs à la Seconde Guerre mondiale – et donne un caractère universel à la définition du réfugié. Dès lors *toute personne* craignant avec raison d'être persécutée dans son pays pour l'un des motifs énoncés par la convention peut venir en France, comme dans tout autre pays signataire, solliciter la protection liée au statut de réfugié.

Il en est résulté un double effet sur la composition et sur le volume de la demande d'asile. L'effet de structure apparaît très nettement à la

1. Voir Myriam Djegham et l'OFPPA, *Au cœur de l'OFPPA. Demandeurs d'asile et réfugiés en France*, La Documentation française, 2011.

comparaison, entre 1952 et aujourd'hui, de la répartition par nationalités des personnes ayant obtenu le statut de réfugié et se trouvant donc sous la protection effective de l'OFPRA. En 1952, au moment de la création de l'OFPRA, les personnes protégées étaient presque exclusivement d'origine européenne : Espagnols (116 068 au 31 octobre 1953), Polonais (71 308), Arméniens (37 767), Ukrainiens (19 728), Hongrois (12 014), Roumains (8 029), Yougoslaves (7 525).

Ensuite pendant trente ans, la composition de la population réfugiée a assez peu évolué : les personnes admises à la protection internationale entre 1953 et 1973 étaient, dans leur grande majorité, arrivées en France avant la signature de la convention de Genève, voire avant la Seconde Guerre mondiale.

La répartition par nationalités des personnes placées au 31 décembre 2011 sous la protection de l'office offre un tableau complètement différent : les plus nombreux sont les ressortissants du Sri Lanka (22 719), du Cambodge (12 818), de la République démocratique du Congo (ex-Zaïre, 11 931), de Turquie (10 885), de Russie (10 551), du Vietnam (8 654), du Laos (7 382), d'ex-Yougoslavie (5 606), de Bosnie-Herzégovine (4 108), d'Haïti (3 619). L'Asie est de loin le continent le plus représenté (38 % du total), devant l'Europe et l'Afrique (environ 29 % chacun). Sur la base de la convention telle que développée par le protocole de 1967, les candidats à l'asile en France sont venus *de toutes les parties du monde* et on peut lire, dans une certaine mesure, dans les chiffres la répercussion d'événements survenus bien au-delà des frontières traditionnelles de l'Europe. Ainsi en est-il de ceux du Sud-Est asiatique : à partir de 1975, un grand nombre de ressortissants du Cambodge, du Vietnam et du Laos ont trouvé refuge en France. Il en est de même de l'effondrement de l'URSS et de ses conséquences : conflits de l'espace postsoviétique (Tchéchénie, Caucase du Nord), éclatement de la fédération de Yougoslavie, et déplacement de populations de Bosnie-Herzégovine, de Serbie-Monténégro et du Kosovo.

Mais les chiffres qu'on vient de citer, d'une part, sont la résultante de la longue durée, d'autre part, sont relatifs à la répartition par nationalités des *réfugiés*, c'est-à-dire des demandeurs d'asile ayant fini par obtenir le statut. La composition de la *demande d'asile* à un moment donné peut être sensiblement différente : en effet, compte tenu des variations du taux d'accord du statut selon les nationalités, des flux durables et significatifs de demandeurs peuvent ne produire que peu, ou très peu, de réfugiés.

Ainsi, en 2011, les dix premiers pays d'origine des primo-demandeurs sont-ils, dans l'ordre décroissant, le Bangladesh (3 462), la République démocratique du Congo (2 827), l'Arménie (2 651), le Sri Lanka (2 544),

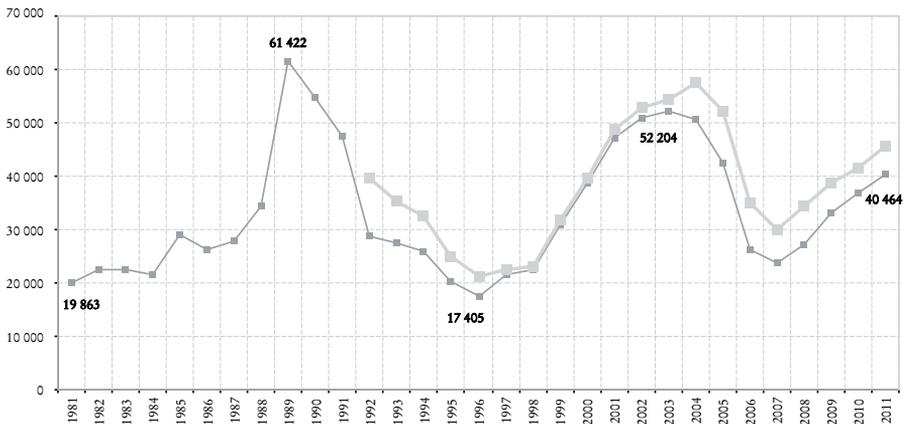
la Russie (2 205), la Chine (1 991), Haïti (1 831), le Kosovo (1 822), la Guinée (1 598), la Turquie (1 488). Si l'on se reportait dix ans en arrière, on trouverait une structure sans doute sensiblement différente.

C'est que l'application de la convention de Genève et du protocole de 1967 a tout à la fois généré une mutation quantitative, et installé dans la durée une situation complexe, dans laquelle les évolutions de la demande sont difficiles à interpréter, et plus encore à anticiper.

LA DEMANDE D'ASILE PRISE DANS LES FLUX MIGRATOIRES

62 L'effet quantitatif de la ratification en 1971 du protocole de New York a été immédiat. Alors qu'il ne dépassait pas 2 000 jusqu'au début des années 1970, le nombre des demandeurs d'asile a décuplé en l'espace de quatre ans : il est passé de 1 620 en 1973 à 18 478 en 1976. Depuis lors, le nombre de 20 000 représente l'étiage absolu minimal d'une demande d'asile dont l'allure dans la période récente est rien moins que régulière. Qu'on en juge :

Évolution du nombre de demandes de protection internationale en France depuis 1981
(hors mineurs accompagnants)



SOURCE : rapport d'activité de l'OPFRA pour 2011.

Cette courbe est évidemment le document de base de toute étude de l'évolution dans le temps de la demande d'asile. Notons au passage qu'elle soulève une question méthodologique.

En effet, le dernier rapport d'activité de l'OFPRA ne donne pas moins de quatre chiffres pour caractériser la demande d'asile en 2011 : 57 337 pour le décompte le plus global, comprenant à la fois les mineurs accompagnants et les demandes de réexamen ; 40 464 pour les premières demandes (hors réexamens et mineurs accompagnants) ; 45 654 pour la demande dite « globale », qui ajoute au nombre précédent celui des réexamens ; 52 147 pour les comparaisons européennes, ce nombre incluant premières demandes et mineurs accompagnants.

On aura noté que les deux chiffres centraux (40 464 et 45 654) servent à alimenter la série historique reproduite ci-dessus. Mais ce ne sont pas ceux des comparaisons européennes, qui pour l'année 2011 s'appuient plutôt sur le tableau suivant :

Demands de protection internationale en Europe

63

<i>Pays</i>	<i>DA 2011</i>	<i>DA 2010</i>	<i>évolution % 2011/2010</i>
France	52 147	48 074	8,5
Allemagne	45 741	41 332	10,7
Suède	29 648	41 332	- 6,8
Belgique	25 479	19 941	27,8
Royaume-Uni	25 000	22 090	13,2
Suisse	22 551	15 567	44,9
Pays-Bas	14 631	13 333	9,7

Sources : homologues respectifs et IGC.

1^{res} DA + mineurs accompagnants, sauf Belgique : mineurs accompagnants exclus

SOURCE : rapport d'activité de l'OFPRA pour 2011.

Il reste que la courbe « française » est, comme on l'a dit, essentielle pour suivre l'évolution du phénomène dans le temps. Mais son allure inspire la plus grande perplexité. Comment expliquer les pics de 1988, où la demande est montée brusquement à plus de 60 000, et celui de 2004, en réalité bien supérieur au premier puisqu'à l'époque il existait une demande subsidiaire d'« asile territorial » non prise en compte dans la courbe ? Et comment expliquer que cette demande soit redescendue si brusquement ? Le second phénomène est sans doute plus facile à expliquer que le premier. Il est probablement à mettre en relation avec un changement des règles. En 1989, a été supprimé le droit au travail des demandeurs d'asile. En 2003, la législation de l'asile a été modifiée,

notamment en ce qui concerne les conditions de présentation de la demande à l'OFPRA. On ne peut s'empêcher de penser que ces changements ont eu un impact sur les flux.

Dans l'analyse de la demande, il faut évidemment faire intervenir la structure des nationalités. Elle continue, dans une certaine mesure, d'être tributaire des événements internationaux. Ainsi au tournant des années 2000, les événements en cours dans l'ex-Yougoslavie ont certainement alimenté la dynamique de la hausse de la demande. Pour autant, cette hausse ne s'est pas limitée aux ressortissants de cette partie du monde.

64 Il faut donc nécessairement faire la place, dans l'analyse globale, à une diversité de facteurs combinés dans lesquels entrèrent, outre les soubresauts de l'histoire immédiate, les liens historiques hérités de la colonisation, les conditions juridiques et matérielles faites aux demandeurs dans les pays d'accueil, l'évolution relative de ces conditions dans les pays d'une même région (par exemple l'Europe), l'existence dans ces pays de communautés structurées, ou encore l'existence de filières d'immigration efficaces.

Comment expliquer autrement que par la colonisation le fait que la demande africaine en France soit celle de ressortissants de pays francophones ? Mais cette explication ne vaut pas pour la demande sri-lankaise, qui a toujours été élevée ces trente dernières années : comment ne pas y voir l'action d'une communauté tamoule bien implantée et bien organisée ? Comment expliquer autrement que par un « effet de filière » l'existence d'une demande chinoise qui ne conduit généralement pas à la reconnaissance du statut, mais qui est toujours régulière, contrôlée et issue de la même région ? Comment expliquer autrement que par ces filières l'explosion en France, ces dernières années, d'une demande en provenance du Bangladesh ?

Tout se passe comme si l'attractivité naturelle de l'Europe, espace de prospérité, et celle de la France en Europe se combinaient avec les facteurs cités ci-dessus pour créer une situation durable dans laquelle la demande d'asile s'insère dans des flux migratoires variables en importance et dans leur composition, mais toujours significatifs. Le traitement de la demande d'asile comporte dès lors en arrière-plan les préoccupations de maîtrise des flux migratoires.

Tout l'enjeu des administrations responsables, et tout l'honneur de ceux qui les font vivre, à l'OFPRA et ailleurs, est de chercher à concilier ces exigences dans l'absolue fidélité à la convention de Genève.

R É S U M É

Le droit de l'asile et le droit des étrangers en général procèdent en principe de deux logiques différentes : celle de la protection pour le premier, celle du contrôle pour le second. Pourtant, ni en fait ni en droit cette distinction n'est aussi tranchée, si l'on se réfère à la situation de la demande et des demandeurs d'asile. Qu'il s'agisse de l'entrée en France, de l'asile à la frontière, de la détermination de l'État responsable, de la présentation de la demande d'asile ou encore des pays d'origine sûrs, les règles en vigueur composent un paysage particulièrement complexe. Il reste que, sur la base de la convention de Genève, la demande d'asile a connu un essor spectaculaire qui la place objectivement dans le courant des flux migratoires.

KAREN AKOKA
ET ALEXIS SPIRE

POUR UNE HISTOIRE SOCIALE
DE L'ASILE POLITIQUE
EN FRANCE

67

L'histoire contemporaine de l'asile politique en France a souvent été écrite comme une succession de textes et d'événements conduisant à l'instauration d'un statut pour les réfugiés. Si le principe du droit d'asile a d'abord été énoncé par les révolutionnaires de 1793, ce n'est qu'après la Seconde Guerre mondiale qu'il est entériné dans le Préambule de la Constitution. Il acquiert ensuite un statut international avec l'adoption de la convention de Genève en 1951, ratifiée par la France trois ans plus tard ; en 1967, son champ d'application est étendu aux victimes de tous les événements survenus après 1951 et hors d'Europe.

À cette chronologie juridique et institutionnelle, on voudrait substituer une histoire sociale de l'asile politique qui rende compte non pas des règles de droit et des dispositifs régissant le traitement des réfugiés, mais plutôt des pratiques et des trajectoires des agents qui ont eu à les mettre en œuvre. La relation que l'on voudrait explorer entre le profil social des agents recrutés, leurs pratiques à l'égard des réfugiés et les priorités des gouvernants, pourrait constituer une autre manière d'écrire l'histoire de l'État et de son rapport à l'asile politique¹.

1. Pour plus de détails sur ces profils et ces pratiques voir Karen Akoka, *L'Administration de l'asile. La fabrique du réfugié par l'OFPRA (1952-1990)*, Thèse pour le doctorat de sociologie, décembre 2012.

UNE GESTION CONSULAIRE
DE L'ASILE POLITIQUE (1945-1980)

À la Libération, le terme de « réfugiés » regroupe, d'une part, les personnes déplacées par la guerre qui arrivent en France, pour la plupart en provenance d'Allemagne, et, d'autre part, certaines nationalités très spécifiques, les Russes, les Arméniens et les Espagnols qui sont pris en charge par des Offices de réfugiés. Le débat qui traverse alors l'appareil d'État est de savoir si la reconnaissance du statut de réfugié peut être déléguée à une autorité indépendante ou si elle doit être assumée par des agents de l'administration française.

68 Du point de vue du séjour, l'ordonnance du 2 novembre 1945 ne distingue pas les réfugiés des autres étrangers². Plus globalement les années cinquante et soixante sont marquées par une certaine porosité entre traitement de l'asile et appel à la main-d'œuvre étrangère, même si, dès 1946, le gouvernement confie à l'Organisation internationale pour les réfugiés (OIR) le pouvoir de reconnaître la qualité de réfugié à ceux qui fuient les persécutions. À la fin de l'année 1947, cette non-ingérence est remise en cause : le déclenchement des grèves de l'automne alimente un climat de méfiance à l'encontre des communistes, ce qui rejaillit sur les Espagnols qui demandent le statut de réfugié. D'un côté, les préfetures dénoncent leur activisme politique et, de l'autre, le ministère du Travail exige qu'ils soient plus strictement contrôlés compte tenu de la progression du chômage³. Le ministère de l'Intérieur conteste la légitimité des agents espagnols mandatés par l'OIR, qui sont pour la plupart d'anciens réfugiés, et demande leur remplacement par des ressortissants français qui « offrirait toutes les garanties requises ». En juillet 1949, tout le personnel de la délégation de Perpignan est ainsi remplacé par des agents des Renseignements généraux, ce qui induit une chute du nombre d'Espagnols admis à séjourner en France. Cet épisode préfigure en fait la controverse qui, à la veille de la ratification de la convention de Genève, oppose d'un côté les tenants d'une protection des réfugiés confiée à un organisme international indépendant de toute tutelle étatique, et de l'autre les partisans d'un Office national contrôlé par le gouvernement du pays de résidence. Si la définition du réfugié

2. Cf. Patrick Weil, « Racisme et discrimination dans la politique française de l'immigration 1938-1945/1974-1995 », *Vingtième Siècle*, n° 47, juillet-septembre 1995, p. 95.

3. Circulaire confidentielle du ministère du Travail du 3 décembre 1948, Archives nationales (AN) F7 16075.

retenue finalement dans la convention de Genève de 1951 se veut universelle, le texte laisse aux États une grande marge de manœuvre quant aux conditions de son application. En France, la loi sur la création de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) votée en juillet 1952 peut apparaître comme le signe d'une préférence pour une bureaucratie nationale. Mais, en pratique, l'OFPRA s'inscrit dans la continuité de l'OIR, avec le même mode de fonctionnement, une division en sections nationales et une instance d'appel. De surcroît, les officiers de protection (nom emprunté à l'OIR) chargés d'instruire les demandes d'asile et d'assister les réfugiés sur le plan social et juridique, sont pour plus du tiers des anciens de l'OIR et des Offices de réfugiés.

Le profil social des premiers officiers de protection de l'OFPRA marque également la singularité de cette institution par rapport aux autres administrations françaises. En 1956, seuls trois d'entre eux (sur 21) sont nés en France et tous les autres sont de la même nationalité que les requérants qu'ils reçoivent. Ce sont presque tous des hommes, d'âge mûr, et plus de la moitié sont eux-mêmes réfugiés ou apatrides. Socialement, ce sont des notables qui ont souvent été engagés dans la vie politique de leur pays avant de s'exiler en France. Le chef de la section ukrainienne est par exemple l'ancien ministre des Affaires étrangères de l'Ukraine indépendante; le chef de la section russe est le frère du ministre de l'Intérieur de la Russie de 1912 à 1915 et lui-même ancien député de la Douma, puis ambassadeur de Russie en France. Les officiers de protection de la section polonaise appartiennent à de grandes familles de l'aristocratie de leur pays, tout comme ceux des sections hongroise et roumaine. L'une des caractéristiques importantes de cette première génération d'officiers est le prestige qui découle de la position sociale qu'ils occupaient avant la migration. Ils font figure de représentants de gouvernements en exil chargés de reconnaître la qualité de réfugié à leurs compatriotes se déclarant persécutés par le régime auquel ils se sont eux-mêmes opposés ou qui les a parfois directement chassés du pouvoir. Ils donnent ainsi à l'OFPRA le statut d'une bureaucratie consulaire autonome, chargée d'accompagner les étrangers dépourvus de consulat. La seule exception à ce tableau concerne la section espagnole qui compte deux Français, signe de la suspicion que les pouvoirs publics de l'époque entretiennent à l'égard de ces exilés systématiquement associés à la mouvance communiste. Ces profils témoignent également d'une légitimité qui repose principalement sur la connaissance intime de la situation dans les pays d'origine, dans la continuité de celles façonnées au sein des anciens Offices de réfugiés.

70 À partir des années 1960, le départ à la retraite des premiers officiers de protection de l'OFPRA et leur remplacement par des Français pourraient accréditer l'idée d'une « nationalisation » de l'institution⁴. En réalité, la logique de proximité qui prévalait depuis les débuts de l'Office entre les agents et leur public est maintenue : s'ils sont plus souvent français, les nouveaux officiers sont originaires des mêmes pays que leurs prédécesseurs et sont affectés à des sections qui correspondent à leur origine nationale ; ils sont de surcroît liés aux anciens agents par des relations familiales ou communautaires, les recrutements étant construits sur le principe de l'interconnaissance. Les requérants, qui sont pour l'essentiel yougoslaves et espagnols (excepté en 1956 et 1957 avec l'arrivée de presque 10 000 Hongrois), sont encore assez peu nombreux, car beaucoup, notamment parmi les Espagnols et les Portugais, préfèrent résider en France au titre de l'immigration économique⁵.

L'ENCASTREMENT DE L'ASILE DANS LE CHAMP ADMINISTRATIF

En avril 1967, la signature du protocole de New York met fin aux réserves limitant l'application de la convention de Genève aux victimes d'événements survenus avant 1951 en Europe. Cette extension, couplée à la dissociation progressive entre réfugiés et main-d'œuvre étrangère, se traduit par le développement d'un régime d'asile à deux vitesses, privilégié pour ceux qui viennent d'Amérique du Sud et du Sud-Est asiatique, et plus strict pour les autres exilés.

Le principe d'une proximité linguistique et culturelle entre officiers et candidats à l'asile est maintenu pour les nationalités qui bénéficient de cette présomption favorable. Au milieu des années 1980, la quasi-totalité des agents de la division Amérique du Sud sont espagnols et sud-américains. Il en est de même pour ceux de la division du Sud-Est asiatique presque tous originaires de la péninsule Indochinoise. Cette proximité, d'abord culturelle mais aussi sociale et politique, va de pair avec l'accueil privilégié que l'OFPRA réserve aux Indochinois : entre 1979 et 1985, ils bénéficient de taux d'accord oscillant entre 95 et 100 %. De tels chiffres sont en fait le produit d'une politique officieuse qui n'applique pas les mêmes critères de sélection selon l'origine des demandeurs : les exilés du

4. Gérard Noiriel, *Réfugiés et Sans-papiers. La République face au droit d'asile XIX^e-XX^e siècle* [1991], Hachette, 1998, p. 214-215.

5. Alexis Spire, *Étrangers à la carte. L'administration en France (1945-1975)*, Grasset, 2005.

Sud-Est asiatique sont quasi automatiquement reconnus réfugiés selon une logique basée davantage sur leur nationalité que sur la recherche de craintes éventuelles de persécution. À l'opposé, les Africains et « autres » Asiatiques, comme les Zaïrois ou les Sri-Lankais, doivent apporter la preuve qu'ils risquent d'être individuellement persécutés en cas de retour.

Sous couvert de dette envers l'ancienne colonie indochinoise – qui ne s'applique cependant pas à la même période aux anciennes possessions africaines –, il s'agit par cette politique d'accueil de discréditer le nouveau régime indochinois, communiste et vainqueur de la guerre de décolonisation. Les réfugiés du Sud-Est asiatique, souvent jeunes, sont également perçus comme susceptibles de compenser le vieillissement de la population française en lieu et place des immigrants venant d'Algérie et d'Afrique noire. Leur réputation de travailleurs dociles fait d'eux une main-d'œuvre idéale pour un certain nombre d'entreprises industrielles affectées par la suspension de l'immigration mais pas encore touchées par la crise. Par comparaison, aucun agent originaire du continent africain, ou asiatique (hors Indochine) n'est recruté dans les divisions qui reçoivent ces demandeurs : pas d'agents tamoul ou zaïrois pour s'occuper de ces deux groupes qui montent en puissance à l'OFPPA. De même, tandis que les fraudes commises par les Zaïrois sont largement médiatisées, celles des Indochinois sont étouffées⁶. L'image du réfugié devient celle de *boat people* à qui le statut conventionnel est systématiquement reconnu, tandis que la figure du demandeur d'asile (le terme apparaît au début des années 1980) devient celle d'un débouté potentiel, souvent venu d'Afrique.

71

De 1984 à 1988, le nombre de demandes d'asile progresse de 21 714 à 34 352, ce qui incite les pouvoirs publics à engager de nouveaux officiers de protection (dont le nombre passe d'une petite vingtaine à une quarantaine). Dans toutes les sections autres que celles d'Indochine et d'Amérique latine, le renouvellement des agents dessine les contours d'une institution qui commence à se rapprocher, dans son fonctionnement, des autres administrations. Le profil des nouvelles recrues se démarque des générations précédentes : plus jeunes, plus diplômés, moins expérimentés et plus nombreux à être d'origine française. Âgés de 28 à 44 ans, ils sont en majorité titulaires d'une licence (en sciences humaines ou en langues et plus rarement en droit) ; pour certains, ils ont déjà connu des expériences professionnelles allant de l'enseignement au journalisme en passant par les associations de défense des étrangers et les organisations internationales.

6. Karen Akoka, « L'archétype rêvé du réfugié », *Plein Droit*, n° 90, 2011, p. 16.

Cette nouvelle génération incarne le passage d'une légitimité reposant sur la connaissance intime d'une langue, d'un pays ou de l'expérience de l'exil, à une légitimité fondée sur la qualification par le diplôme.

À cette évolution des recrutements et de la composition des flux de demandeurs, plus souvent originaires du continent africain, correspond également un changement dans les pratiques des officiers de protection. La décennie 1980 est marquée par une inversion de tendances⁷ : en 1985 pour la première fois, l'OFPRA rejette plus de demandes qu'il n'en accepte (56 %). La proportion de reconnaissance, c'est-à-dire la part des reconnaissances parmi l'ensemble des décisions de l'année, passe de 85 % en 1980 à 15 % en 1990.

L'ENRÔLEMENT DE L'OFPRA

72 DANS L'OBJECTIF DE MAÎTRISE DES FLUX MIGRATOIRES

Suite à l'augmentation de la demande d'asile qui intervient entre 1988 et 1989 (de 34 352 à 61 422), le gouvernement de Michel Rocard débloque d'importants moyens financiers et humains pour raccourcir les délais d'instruction. Le budget de l'office est multiplié par quatre en deux ans et le nouveau directeur procède à des recrutements massifs puis met en place une nouvelle organisation du travail.

L'informatisation et le pilotage par objectifs chiffrés se développent progressivement. Si ce mode de gestion s'impose dans un grand nombre d'autres administrations touchées par les réformes managériales, les exigences de rendement se traduisent à l'OFPRA par une multiplication des décisions de rejets sans entretiens (83 % en 1990) et par une chute des proportions de reconnaissance à un niveau jusqu'alors inégalé (15 %). Parallèlement, tandis que les agents de l'OFPRA étaient jusque-là exclusivement des contractuels, la création en 1991 du corps des officiers de protection leur permet de devenir fonctionnaires pour la quasi-totalité d'entre eux. Dans le même temps, une nouvelle division du travail voit le jour : les missions de protection sont dissociées des fonctions d'éligibilité alors qu'auparavant les deux étaient assumées par les mêmes agents. Ainsi, la dimension sociale du métier d'officier de protection s'efface au profit de la dimension de contrôle. Alors que, jusque-là, leur mission consistait à articuler intégration et sélection, ils ne s'occupent, pour la plupart, plus que de sélection et, dans ce cadre, ne rencontrent plus de réfugiés reconnus. Progressivement, les profils atypiques et les militants

7. Luc Legoux, *La Crise de l'asile politique en France*, Ceped, 1995.

engagés disparaissent des fonctions d'encadrement. Désormais, tous les directeurs généraux sont énarques, alors qu'aucun d'eux ne l'était jusqu'à la fin des années 1980⁸.

Les années 1990 se caractérisent par une chute constante (hormis une très légère hausse en 1997 et 1998) du nombre de demandes d'asile qui s'explique par une politique rendant l'accès au territoire de plus en plus difficile. Par la suite, face à la nouvelle augmentation des demandes d'asile qui survient en 1999, l'OFPRA choisit de faire appel à un nombre important de contractuels (près de 190 entre 2000 et 2004). Puis, entre 2005 et 2008, certains sont titularisés et de nouveaux postes d'officiers de protection sont créés, réservés pour moitié à la voie externe. L'ensemble de ces arrivées modifie encore de façon importante le profil social des agents. Les officiers de protection sont désormais majoritairement issus des classes moyennes supérieures (très souvent enfants de cadres ou d'enseignants), ce qui contribue à creuser la distance sociale qui sépare les requérants de ceux qui les jugent. L'âge moyen au moment de l'entrée en fonction continue à baisser et le nombre d'agents recrutés après d'autres expériences professionnelles également. Parallèlement, le niveau de diplôme augmente : les trois quarts ont un double diplôme dont un de troisième cycle. Cette élévation des qualifications, que connaissent d'autres administrations, est renforcée à l'OFPRA par la création du corps des officiers de protection qui contribue à ennoblir le métier ; les promotions du statut de secrétaire à celui d'officier, encore fréquentes dans les années 1980 et 1990, n'ont désormais plus cours. Les officiers de protection des années 2000 sont moins nombreux que leurs aînés à être issus de cursus en sciences humaines mais beaucoup plus fréquemment titulaires de diplômes de droit ou de langues et civilisations. Cette évolution dans les formations renforce le passage d'une vision politique de l'asile à une conception juridique et positiviste du réfugié, accréditant l'idée d'une procédure qui serait neutre et objective. La reconnaissance de la qualité de réfugié apparaît alors comme une épreuve de vérité⁹ ou une enquête qu'il s'agit d'élucider par recoupement des sources et confrontation des éléments du récit avec un stock de connaissances considérées comme intangibles et « vraies ». Un même rapport à la vérité structure la démarche des juristes ou des spécialistes de pays : qu'ils se réfèrent à un texte de droit ou à

8. Sur l'ennoblissement de la haute fonction publique en charge de l'immigration, voir Sylvain Laurens, *Une politisation feutrée. Les hauts fonctionnaires et l'immigration en France (1962-1981)*, Belin, 2009.

9. Estelle d'Halluin-Mabillot, *Les Épreuves de l'asile. Associations et réfugiés face aux politiques du soupçon*, EHESS, 2012.

une expertise géopolitique, ils conçoivent leur activité de juger comme un processus de dévoilement permettant de déterminer s'il s'agit d'un migrant ou d'un réfugié.

À cette évolution des profils des agents recrutés s'ajoutent d'importantes transformations dans l'organisation du travail. La généralisation d'un pilotage de l'activité par objectifs chiffrés se traduit par une évolution significative dans l'ordre des priorités bureaucratiques. Tous les jours, chacun comptabilise le nombre de dossiers qu'il a instruits. Les comptes sont remis mensuellement aux supérieurs hiérarchiques qui, selon les cas, réprimandent ou félicitent. Parallèlement des primes sont attribuées à ceux qui « font leur chiffre ». Ce mode de fonctionnement renforce la dépendance de l'agent vis-à-vis de sa hiérarchie et du même coup le processus d'intériorisation de la contrainte hiérarchique. Elle influe sur la nature des décisions prises. Quand un doute surgit à propos d'un dossier, il est plus commode de rejeter que de proposer une décision d'accord qui nécessite davantage de recherches et qui doit toujours être dûment argumentée auprès des supérieurs¹⁰. Pour beaucoup d'agents, la politique du chiffre se traduit donc par une situation paradoxale : alors qu'ils conçoivent l'acte de reconnaissance de la qualité de réfugié comme la quintessence de leur mission (« quand on fait des accords, on a l'impression de faire notre métier »), ils en viennent à préférer les « mauvais dossiers » car ils sont plus faciles à instruire et permettent d'atteindre plus vite le chiffre. En revanche, les décisions de reconnaissance de la qualité de réfugié demandent des entretiens plus approfondis, et un travail documentaire poussé pour emporter la conviction du supérieur hiérarchique.

L'emprise des normes hiérarchiques devient plus prégnante encore dans les années 2000. Par exemple, les officiers de protection ne peuvent plus choisir leurs dossiers ; ce sont leurs supérieurs qui les leur remettent, après avoir procédé à un premier examen et éventuellement ajouté des annotations sur les orientations à prendre. Il ne leur est également plus possible de recevoir directement des appels de bénévoles ou de salariés associatifs pour discuter des dossiers, ni d'interroger le centre de documentation ou celui des affaires juridiques, sans l'aval de la hiérarchie. Ce qui était considéré comme relevant des arbitrages personnels devient prescrit et contrôlé. La conséquence est la dilution du pouvoir de décision et la déresponsabilisation. Les officiers de protection s'apparentent

10. Alexis Spire, *Accueillir ou Reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Raisons d'agir, 2008.

désormais à un maillon d'une chaîne bureaucratique; ils ne sont plus confrontés à un cas dans sa globalité, mais interviennent davantage sur le segment d'une procédure qui s'étale sur plusieurs mois, voire plusieurs années.

Le processus d'assujettissement de l'action des agents de l'OFPRA à la lutte contre la fraude et à la maîtrise des flux migratoires est parachevé en 2007, lorsque Nicolas Sarkozy, qui vient d'être élu président de la République, décide de rattacher l'office au tout nouveau ministère de l'Immigration et de l'Identité nationale. Ce réagencement bureaucratique se traduit notamment par l'allongement de la liste des pays considérés comme « sûrs », c'est-à-dire dont les ressortissants sont soumis à une procédure accélérée: les demandeurs n'ont alors que huit jours (au lieu de vingt et un) pour préparer leur dossier et sont privés d'allocation d'attente. En outre, la suspicion que le pouvoir politique entretient à l'égard de ceux qu'il considère comme de « faux réfugiés » peut être directement relayée au sein même de l'institution chargée d'étudier les demandes. C'est notamment le cas en novembre 2011, lorsque le directeur de l'OFPRA enjoint à ses services de rejeter sans examen approfondi les demandes déposées par des étrangers ayant altéré leurs empruntes digitales.

75

Depuis la fin des années 1980, l'action des officiers de protection de l'OFPRA est encadrée par un nombre croissant de normes et d'instructions répondant davantage à l'objectif de maîtrise des flux migratoires qu'au souci de protéger les réfugiés. Ils ne sont plus qu'un acteur parmi beaucoup d'autres: les demandeurs d'asile doivent d'abord arriver à accéder au territoire, puis passer par la préfecture pour bénéficier d'un droit au séjour et après le passage par l'OFPRA, la quasi-totalité de ceux qui sont déboutés déposent un recours devant la Commission des recours des réfugiés, devenue en 2007 Cour nationale du droit d'asile. À cette complexité procédurale s'ajoute l'ambiguïté des chiffres qui nourrit de lancinants débats autour des statistiques de l'asile et de la position de la France par rapport à ses voisins. En effet, la France se présente comme le pays européen qui enregistre le nombre le plus élevé de demandes d'asile, mais, si on pondère ce nombre avec celui de la population du pays d'accueil, elle se classe au 12^e rang sur 31¹¹. De même, elle apparaît en 2^e position si l'on considère le nombre total de décisions de protection (statut de réfugié et protection subsidiaire), mais tombe au 22^e rang si l'on retient le critère du taux de reconnaissance.

11. Cf. UNHCR, *Statistical Yearbook 2010*, 10^e édition, chap. 4.

76 Le retour sur l'histoire sociale de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides montre que l'évolution des conditions d'application du droit d'asile en France dépend non seulement des rapports de force politiques au sein de l'État mais aussi des logiques de recrutement qu'une telle institution poursuit au fil du temps. Jusqu'à la fin des années 1970, une sorte d'homologie est à l'œuvre entre, d'un côté, les officiers de protection, souvent anciens réfugiés, qui rédigent et parlent dans la langue des requérants et, de l'autre, des requérants qui sont proches d'eux culturellement et politiquement et qui sont considérés comme de futurs réfugiés. La latitude qui leur est laissée n'est néanmoins nullement le signe d'un laisser-faire. Elle s'explique en partie par le fait que les dispositions et les positions particulières de ces agents rencontrent les intérêts des pouvoirs publics. On peut parler en ce sens d'une forme très contrôlée de non-contrôle¹². Cette configuration perdure tant que ces réfugiés sont perçus comme utiles : ils permettent non seulement de décrédibiliser le système communiste mais aussi de valoriser la France comme terre d'accueil. À la fin des années 1980, l'objectif de maîtrise des flux migratoires l'emporte sur toute autre considération et l'OFPRA perd progressivement de son autonomie par rapport au champ bureaucratique chargé du contrôle des étrangers. Le traitement de l'asile passe ainsi de la subordination aux politiques diplomatiques, se traduisant par un fort taux d'accord, à un assujettissement aux politiques migratoires s'exprimant par un fort taux de rejet. Ce revirement prend forme dans une série de textes et d'instructions, en partie issus de règlements européens, mais il se manifeste également dans les conditions de recrutement et les nouvelles contraintes qui pèsent sur les agents chargés de les appliquer. C'est cette dimension pratique des politiques d'immigration que met en lumière l'histoire sociale de celles et ceux qui les ont mises en œuvre.

12. Rémi Lenoir, « Contrôle (du) social », *Informations sociales*, n° 126, 6/2005, p. 6-15.

R É S U M É

Cet article propose d'appréhender l'asile politique à travers l'histoire sociale des institutions et des agents qui l'ont mis en œuvre en France depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Jusqu'à la fin des années 1970, les officiers de protection ont un profil social, culturel et politique très proche des réfugiés qu'ils reçoivent. Puis, au fil des recrutements et avec la généralisation de l'objectif de maîtrise des flux migratoires, ils perdent de leur autonomie, au point de devenir un segment parmi d'autres de l'administration des étrangers. L'histoire du rapport entre l'État et les étrangers peut ainsi se lire à travers la relation entre les priorités politiques des gouvernants et le profil social des agents recrutés pour les appliquer.

VIRGINIE GUIRAUDON

L'EUROPE ET LES RÉFUGIÉS : UNE POLITIQUE PEU SOLIDAIRE

à Claire et Alain

79

Si vous consultez les registres de documents officiels de l'Union européenne, vous y trouverez pléthore de textes qui préconisent « l'harmonisation des politiques d'asile », et annoncent régulièrement l'avènement d'une « politique d'asile européenne » (traités, conclusions du Conseil de l'Union européenne, directives, Pacte européen sur l'immigration et l'asile, etc.). Un bien étrange jargon qu'il s'agit ici de traduire. Ce faisant, nous pourrions examiner si cette notion de politique d'asile européenne recouvre une quelconque réalité ou en masque d'autres. *In fine*, il s'agit de comprendre ce que la coopération entre certains États membres de l'Union européenne, à partir des années 1980, et – depuis la mise en œuvre du traité d'Amsterdam en 1999 – la « communautarisation » des politiques d'asile nationales signifient pour les personnes concernées, réfugiés « en puissance », voire pour les associations qui les accompagnent. Tout un ensemble d'institutions européennes en dehors de l'UE participent à la façon dont les politiques nationales se font au jour le jour, de la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg aux forums interministériels de la Conférence intergouvernementale sur la migration, l'asile et les réfugiés. Et les États s'appuient aussi logistiquement sur des organisations infranationales comme le Haut Commissariat pour les réfugiés (HCR) des Nations unies ou l'IOM à Genève (Organisation mondiale pour les migrations) pour trier les réfugiés potentiels et/ou rapatrier les demandeurs d'asile. Nous espérons que, au-delà de cette complexité institutionnelle, les objectifs de la politique des gouvernements de l'Union apparaîtront clairement : diminuer les flux et contourner les contraintes qui pèsent

éventuellement sur leur action, qu'elles soient d'ordre juridique ou diplomatique.

Le demandeur d'asile cherche un lieu, un τόπος, où il se sentira protégé, un refuge en quelque sorte. Pour cela, il doit quitter un pays pour un autre et espère des jours meilleurs. Sans pour autant que l'on reconnaisse juridiquement son statut de « réfugié », selon la Convention de Genève de 1951 et le protocole de 1967. La politique d'asile européenne est aussi un *topos* mais il s'agit ici de son acception en rhétorique, c'est-à-dire un lieu commun, un motif récurrent dont on se doit d'interroger le sens. En effet, on l'imagine plutôt comme une entrée dans le *Dictionnaire philosophique* de Voltaire (1764) qui dénonçait « l'infâme ». Ou sur le mode « réfugié : toujours faux » dans *Le Dictionnaire teinté d'humour noir des idées reçues* de Gustave Flaubert, publié en 1913. Politique européenne d'asile (version Flaubert) : « Ne laisser entrer personne du sud de la Méditerranée au nom de la solidarité entre peuples européens » ; politique européenne d'asile (version Voltaire) : « Comme la transsubstantiation... seuls les dévots y croient ou l'ont vue. »

80

Trois questions serviront de fil d'Ariane à notre court article : pourquoi ou plutôt comment les institutions de l'Union européenne ont pu se saisir des questions d'asile ? Si tant est que l'on puisse parler de « politique européenne d'asile », sert-elle les intérêts de tous les pays européens ? En d'autres termes, est-ce une politique solidaire ou une politique à la carte pour certains et avec menu imposé pour d'autres ? S'agit-il enfin de porter asile à des personnes menacées ou d'empêcher leur arrivée et leur accès à la procédure qui déterminera si ces personnes doivent se voir reconnaître le statut de réfugié ou un statut de protection temporaire ?

UN COURT RAPPEL HISTORIQUE

Comment l'Union européenne a-t-elle obtenu des compétences en matière d'asile ? La CEE (Communauté économique européenne de 1957), elle-même rejeton de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (1951), n'avait pas vocation à traiter de questions comme l'asile ou le sort des réfugiés. Cela ne veut pas dire que l'intégration européenne n'avait pas des fins politiques dans un contexte particulier : l'après-Holocauste et la guerre froide ; c'est-à-dire après l'abandon des Juifs qui avaient cherché refuge en Europe de l'Ouest. Et alors que la défection des citoyens du bloc de l'Est qui demandaient l'asile à l'Ouest démontrait que le bloc Atlantique gagnait, selon l'expression états-unienne, la guerre « des cœurs et des esprits ».

C'est au niveau international que se négocie la Convention de Genève sur les réfugiés de 1951, mais elle reflète les préoccupations des États européens. En Europe, c'est au sein du Conseil de l'Europe qu'est élaborée la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales signée en 1950 pour permettre de condamner les États signataires ne respectant pas les droits de l'homme en cas de changement de régime. La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) qui interprète la convention aura à juger de cas de déboutés de l'asile en instance d'expulsion. Dans certaines affaires, ces « déboutés » couraient un risque réel dans le pays où on voulait les renvoyer, dans d'autres cas, impliquant la Grèce, la Cour a condamné les conditions dégradantes dans le centre de rétention dans lequel ils se trouvaient en attendant leur reconduite à la frontière. En effet, à partir des années 1980, des arrêts de la CEDH invoquant l'article 3 de la convention (« Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants ») feront écho à l'article 33 de la Convention de Genève de 1951 sur le non-refoulement (« Aucun des États contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté seraient menacées en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques »). La Cour s'est aussi prononcée sur la violation d'un autre article de la convention (art. 13) à propos de l'absence de recours lors de procédures d'asile « accélérées ».

81

Si l'historien Gérard Noiriel présente l'asile comme un *exemplum* de « la tyrannie du national »¹, on ne peut ignorer la dimension transnationale de la gestion des réfugiés après 1945. Cependant, il ne faut pas opposer droit international et souveraineté nationale. La Convention de Genève donne de nombreuses prérogatives aux États signataires qui, par ailleurs, sont libres d'aller plus avant dans l'accueil de victimes de persécution. C'était le cas de la République fédérale allemande dont l'article 16 dans la Loi fondamentale de 1949 stipulait, en réaction à la période nazie, « Les persécutés politiques jouissent du droit d'asile », avant qu'une réforme de 1993 n'en limite le champ d'application.

1. Gérard Noiriel, *La Tyrannie du national. Le droit d'asile en Europe 1793-1993*, Calmann-Lévy, 1991.

UN BREF ÉTAT DES LIEUX

82 Les faits sont têtus, leur lecture est complexe. En mars 2012, Eurostat, qui produit les statistiques officielles de l'UE en collectant, harmonisant et agréant les données fournies par les instituts nationaux, publiait les chiffres suivants : 301 000 demandes d'asile en 2011 dans les 27 membres de l'UE, 75 % de décisions de refus en première instance, 12 % se sont vu octroyer le statut de réfugié, 9 % une protection subsidiaire et 4 % une autorisation de séjour pour des raisons humanitaires². Que penser de ces chiffres par rapport à la thématique de ce numéro et de cet article ? Tout d'abord, Eurostat ne fait que reproduire des données fournies par d'autres et ne peut qu'alerter le lecteur sur le fait que demandes enregistrées et décisions n'ont pas forcément lieu la même année, que 10 % des demandes sont en fait des deuxièmes demandes parmi ces 301 000, mais qu'une demande peut correspondre à plusieurs personnes s'il s'agit d'un(e) réfugié(e) et de sa famille. On peut aussi comparer ce chiffre de 301 000 à d'autres dans le temps : en 1992, le système allemand va devoir traiter près de 480 000 demandes (un record), avant que les demandes ne baissent à une moyenne de 100 000 par an entre 1994 et 2004³ et que le Royaume-Uni et la France viennent lui ravir les premières places dans le classement des demandes d'asile en chiffres absolus. Toujours d'après Eurostat, près de deux millions de nouveaux migrants arrivent « de façon régulière » ou sont régularisés chaque année dans l'Europe des 27, l'asile ne représente donc qu'une petite partie des flux migratoires. *L'Europe est-elle encore une terre d'accueil*⁴ ?

En 2011, à l'échelle de l'UE les demandeurs d'asile étaient principalement des citoyens d'Afghanistan (28 000, soit 9 % de l'ensemble des demandeurs), de Russie (18 200, soit 6 %), du Pakistan (15 700, soit 5 %), d'Irak (15 200, soit 5 %). À part la Russie, ces pays sont depuis longtemps identifiés par les comités d'experts européens comme pays d'émigration [sic]. En 1998, un groupe de haut niveau « Asile et Migration » a été institué par le conseil Affaires générales de l'UE afin d'élaborer des plans d'action pour collaborer avec certains pays au regard du nombre des demandeurs d'asile

2. Eurostat, « Demandes d'asile dans l'UE27. Le nombre de demandeurs d'asile enregistrés dans l'UE27 en hausse à 301 000 en 2011 », Communiqué 46/2012, 23 mars 2012 à consulter à l'adresse suivante : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-23032012-AP/FR/3-23032012-AP-FR.PDF.

3. Source : unhcr. ch.

4. Eurostat, *Migrants in Europe. A Statistical Portrait of the First and Second Generation*, Publications Offices of the European Union, Luxembourg, 2011.

et des migrants qui en proviennent. L'Afghanistan et l'Irak y figuraient ainsi que la Somalie, le Sri Lanka, l'Albanie et le Maroc (pays dits « d'origine et de transit »). Mais de nombreux pays européens largement impliqués dans des opérations militaires en Irak et en Afghanistan renvoient néanmoins Afghans et Irakiens en « zones sûres » dans leur pays d'origine, dans des camps gérés par le HCR autour de Kaboul ou à Bagdad. *Doit-on alors parler de politique d'asile ou de politique de retour dans des pays en guerre ?*

Faute de mieux, gardons ce chiffre de 301 000 demandes en 2011. Là encore que nous dit-il ? Pour le Haut Commissariat pour les réfugiés des Nations unies, le diagnostic est le suivant : l'Europe n'a accueilli que 2 % des personnes déplacées par « les troubles en Afrique du Nord en 2011 », bien que « le débat public sur l'asile ait été dominé par la question des mouvements de population entre les deux rives de la Méditerranée »⁵. Dans les années 2010-2011, l'Union européenne a enregistré environ un tiers des demandes d'asile et 15 % des réfugiés répertoriés par le HCR dans le monde y habitent (80 % des réfugiés vivent dans des pays en développement). En termes absolus, c'est l'Afrique du Sud (107 000), suivie des États-Unis (74 000) qui ont accueilli le plus de demandes d'asile en 2011⁶. En bref, si l'on compare à d'autres pays développés, les États européens ne reçoivent pas tant de demandes et ce sont les États pauvres limitrophes des zones de conflits qui reçoivent plus des trois quarts des réfugiés de la planète. *Le succès d'une politique européenne de non-assistance à personne en danger ?*

83

Dans l'UE, c'est la France qui reçoit en 2011 le plus de demandes (56 300), juste devant l'Allemagne (53 000) et l'Italie (34 100). Mais si on rapporte le nombre de demandes à la population des pays de l'UE, le trio de tête est tout autre : Malte en tête (4 500 demandeurs par million d'habitants), suivi du Luxembourg (4 200) et de la Suède (3 200)⁷. Certains pays reçoivent très peu de demandes et elles proviennent largement de demandeurs des pays limitrophes : par exemple, en Pologne, 63 % des demandeurs viennent de Russie, 52 % des demandeurs sont

5. Haut Commissariat pour les réfugiés des Nations unies, « Aperçu opérationnel régional 2012 – Europe ». Rapport à consulter à l'adresse suivante : <http://www.unhcr.org/pages/4aae621d75d.html>.

6. Haut Commissariat pour les réfugiés des Nations unies, « Forte hausse des demandes d'asile dans les pays industrialisés en 2011 », article à consulter à l'adresse suivante : <http://www.unhcr.fr/4f70889e6.html>.

7. La Belgique est le quatrième pays européen en chiffres absolus (31 900) et en pourcentage de sa population (2 900 demandes par million d'habitants) en 2011.

géorgiens en Lettonie et 43 % en Lituanie. Les demandeurs sont donc très inégalement répartis malgré des années de discours européen sur le *burden-sharing* (le partage du fardeau). Et si les grands États d'Europe de l'Ouest ont largement contribué à mettre la question de l'asile à l'agenda depuis les années 1980, ce sont des pays moins peuplés qui reçoivent le plus de demandeurs par habitant, qu'ils soient ou non aux frontières de l'UE. *Une politique peu solidaire qui sert les intérêts des grands pays de l'Europe de l'Ouest ?*

DE L'ASILE AU REJET :
LA COOPÉRATION INTERGOUVERNEMENTALE
DES ANNÉES 1980

- 84 La coopération intergouvernementale sur l'immigration et l'asile commence dans les années 1980, à un moment où les pays qui avaient recruté des travailleurs étrangers parfois ressortissants de leurs anciennes colonies veulent restreindre les flux migratoires. Les campagnes politiques contre l'immigration prennent de l'ampleur au début des années 1980. Elles sont au cœur de la campagne législative de 1982 en RFA et, la même année, aux Pays-Bas, un membre de l'extrême droite, Hans Janmaat, est élu au Parlement. Enfin, en France, c'est en 1983 à Dreux et en 1984 aux élections européennes que la percée du Front national met la question de l'immigration à l'agenda politique. Cependant, les gouvernements n'ont pas pu empêcher le regroupement familial ou la venue de réfugiés. Les hautes juridictions administratives ou constitutionnelles se sont prononcées en ce sens à la fin des années 1970 et ont ainsi consolidé le statut des résidents étrangers. Pour les fonctionnaires responsables de la gestion des flux migratoires, les forums de coopération intergouvernementale permettaient d'échapper aux contraintes nationales qui pesaient sur leur action, notamment les normes constitutionnelles qui limitaient leur pouvoir discrétionnaire et les conflits interministériels. Dans ces forums intergouvernementaux à caractère secret, imitant le modèle du groupe de Trevi sur les problèmes liés au terrorisme ou au trafic de drogue, les agents de l'État gagnaient en autonomie.

L'asile va alors faire l'objet de discussions informelles et confidentielles entre fonctionnaires et « experts ». En effet, c'est à l'initiative de la Suède entre autres qu'en 1985 commencent les « consultations informelles » désormais appelées « consultations intergouvernementales » (IGC) sur la migration, l'asile et les réfugiés. Désormais dix-sept gouvernements y participent ; dix seulement sont membres de l'Union européenne

et aucun pays de l'Est n'y siège. L'IGC servira de modèle à d'autres forums où des groupes d'experts gouvernementaux échangent des informations et des expériences dans un cadre non contraignant, à l'abri des regards. En 1986, en effet sera créé le groupe *ad hoc* « Asile et Migration » qui réunit les ministres chargés de l'immigration des États de la Communauté européenne après la signature de l'Acte unique européen. À partir de 1985, c'est au sein des groupes de négociations de la convention d'application de Schengen, qui sera signé en 1990 par le Benelux, la France et l'Allemagne, que divers groupes de fonctionnaires de l'Intérieur et de la Justice mettent en avant les questions de migrations et d'asile.

Si chacune des instances de négociation n'est pas constituée du même groupe d'États, certains comme la France et l'Allemagne sont multipositionnés. C'est une période, selon l'expression d'Helen Wallace, « d'intense transgouvernementalisme » où les fonctionnaires peuvent échanger avec leurs homologues dans un « entre soi » qui exclut d'ailleurs une partie de l'exécutif concernée par les questions d'asile comme les ministères des Affaires étrangères. Qui exclut aussi des pays auxquels on ne fait pas confiance. Ces derniers ne pourront rejoindre le « club Schengen » qu'une fois les règles du club établies, et ne seront jamais admis dans l'IGC.

85

De ces discussions informelles, émergeront des concepts et des outils pour empêcher l'arrivée de demandeurs d'asile et, s'ils arrivent malgré tout dans un État européen, pour ne pas leur donner accès à la procédure d'asile, pour accélérer cette dernière ou rendre plus difficile l'obtention du statut de réfugié – quitte à inventer des statuts temporaires ou à créer des catégories de personnes sans statut légal, déboutés d'asile inexpulsables ou selon l'expression allemande « tolérés » (*Duldung*).

Pour empêcher l'arrivée des demandeurs d'asile, les instruments d'action publique des années 1980 ne sont pas présentés comme ciblant les réfugiés potentiels mais préconisés au nom de la lutte contre l'immigration irrégulière. C'est notamment le cas de la politique des visas et des sanctions contre les transporteurs qui existent depuis longtemps aux États-Unis (membres de l'IGC) et figureront dans l'accord de Schengen de 1990 où les dispositions relatives à l'asile ne représentent qu'une petite partie du texte : titre VII, articles 28 à 38.

Prenons l'exemple des sanctions contre les transporteurs qui visent à empêcher l'arrivée de demandeurs d'asile. Auparavant, ces derniers pouvaient quitter leur pays sans passeport ou visa. L'organisation de la vérification des documents rend difficile l'accès aux avions des groupes

les plus susceptibles d'être persécutés. Les personnels des compagnies de transport et ceux des agences de sécurité sous-traitées dans les pays de départ ont tendance à appartenir à l'ethnie dominante. D'après les syndicats d'Air France, par exemple, il n'y a pas de Kurdes qui travaillent pour la compagnie à Istanbul. La Commission nationale consultative des droits de l'homme dans son rapport sur l'asile en France de 2001 ne s'est pas méprise sur les objectifs non avoués des sanctions contre les transporteurs : « Le risque manifeste existe de voir se créer dans les pays d'embarquement des situations de discrimination et de pré-jugement de la qualité de réfugié par le personnel des compagnies aériennes : une personne risquant d'être persécutée pourra difficilement convaincre l'agent de la compagnie qu'elle est en danger et que, malgré l'absence de passeport ou de visa, il faut la laisser fuir. Cela lui sera d'autant plus difficile si cet agent est de sa nationalité, voire membre d'une ethnie rivale, sans qu'existe, en outre, de garantie de sécurité vis-à-vis de la police locale⁸. »

L'exemple ci-dessus nous rappelle que les dispositions qui ont des répercussions sur l'asile ou les réfugiés invoquent d'autres motifs. La question de l'asile n'est que rarement traitée de façon autonome dans les cadres transgouvernementaux ou européens, mais est encastrée dans une réflexion plus large sur l'immigration et la gestion des frontières. Ce qui complique la tâche des *watchdogs* chargés de veiller au respect des droits de l'homme, même si la plupart ne sont pas dupes, comme le montre le cas susmentionné de la CNCDH.

UNE POLITIQUE EUROPÉENNE DU CHACUN POUR SOI

Deux exceptions confirment la règle. La première est un traité signé par les douze États membres à Dublin le 15 juin 1990, dit « convention relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres des Communautés européennes ». La convention fixe les critères relatifs au pays compétent pour traiter la demande – premier État européen dans lequel le demandeur est arrivé ou pays où cette personne a le plus d'attaches (familiales notamment) – et la convention interdit le dépôt de plusieurs demandes d'asile (ce que les responsables des pouvoirs publics nomment *asylum shopping*). C'est

8. Jacques Ribs, rapporteur général, Commission nationale consultative des droits de l'homme, Étude préparative à l'avis de la CNCDH, *L'Asile en France*, CNCDH, 2001.

donc une politique peu solidaire qui se met en place puisque le traité de Dublin est explicitement conçu pour se débarrasser des demandeurs d'asile dont on ne veut pas en les renvoyant dans d'autres pays de l'Union par lesquels ils ont transité. Cela ne va pas sans poser de problèmes auxquels on trouve vite des solutions; l'Allemagne ne veut pas fâcher la Pologne, son voisin à l'est après la chute du Mur, elle promet des compensations financières de l'ordre de 120 millions d'euros par an si la Pologne doit adhérer au traité de Dublin et donc récupérer ceux que les organisations non gouvernementales appellent à cette époque des « RIOS » (*refugees in orbit*).

Les autres documents qui traitent de l'asile sont « les résolutions de Londres »: l'une intitulée « sur les demandes d'asile manifestement infondées » et l'autre « sur une approche harmonisée des questions relatives aux pays tiers d'accueil » et des « conclusions concernant les pays où, en règle générale, il n'existe pas de risque sérieux de persécution » datées du 30 novembre 1992 à Londres. Nous sommes là dans un cadre non contraignant, et d'ailleurs non publié au *Journal officiel des Communautés européennes*. Néanmoins, ces textes officialisent des pratiques nationales. En outre, les résolutions de Londres légitiment en les européanisant trois notions clés: celle de « demandes d'asile manifestement infondées » et celles de « pays tiers d'accueil » et de pays « sûrs ». Vingt ans après, ces barbarismes font partie de la langue vernaculaire des magistrats et avocats en Europe bien au-delà du parler bruxellois de la Commission européenne. C'est la pierre angulaire du système, car elle exclut systématiquement des procédures d'asile tous les ressortissants des pays dits « sûrs » ou ayant transité par des pays tiers d'accueil – en langage juridique leurs demandes seront « manifestement infondées ».

87

Pour conclure cette partie, la période qui s'étend de 1985 à 1992 établit les dispositifs qui régissent encore la politique d'asile européenne. Tout se passe hors du cadre communautaire soit sous la forme de conventions, soit de façon plus informelle. Il s'agit d'européanisation horizontale, c'est-à-dire de la circulation de normes et d'instruments d'action publique. Imaginons une sorte de longue discussion à la machine à café entre homologues des ministères de l'Intérieur et de la Justice où l'on va parler par exemple de la meilleure façon de traiter les demandeurs pour décourager leur arrivée ou leur intégration parmi les habitants, en les dispersant dans les campagnes, en les hébergeant sur des barges dans les ports dans des conditions carcérales, en les empêchant de travailler et en ne leur prodiguant que des prestations en nature.

En 1993, le traité de Maastricht intègre la politique d'asile dans le

« troisième pilier » dit « Justice et Affaires intérieures » et le parti social-démocrate allemand, le SPD, invoque les accords de Schengen signés par l'Allemagne pour voter la réforme du droit d'asile (la révision de l'article 16 de la Loi fondamentale) en pleine campagne contre les « faux demandeurs d'asile ». La messe est dite. On continue d'appliquer les mêmes recettes comme la mise en place du « processus de Budapest » qui implique certains pays d'Europe centrale, après la chute du Mur et le démantèlement sanglant de l'ex-Yougoslavie. L'asile au même titre que les migrations devient un *business* pour nombre d'organisations en quête de re-légitimation et d'experts à tout faire...

LA POLITIQUE D'ASILE AUJOURD'HUI,
ENTRE INSTITUTIONNALISATION ET EXTERNALISATION

88

En 1999, à Tampere, les chefs d'État et de gouvernement des États membres de l'Union européenne déclarent souhaiter une politique d'asile commune. Ce sommet se tient dans la foulée de la mise en œuvre du traité d'Amsterdam qui donne aux institutions de l'Union un rôle plus important dans l'élaboration des politiques d'immigration, d'asile et de gestion des frontières extérieures. Qu'en est-il aujourd'hui ?

Il y a bien eu l'adoption de directives sur des standards *a minima* pour la réception des demandeurs d'asile. Il est difficile de parler d'harmonisation car les décisions sont prises à l'unanimité dans la plupart des cas et la méthode du plus petit dénominateur commun se traduit par des textes de directives qui posent des « standards minimaux » avec toutes sortes d'échappatoires pour les États membres souhaitant le *statu quo*.

La période récente n'a fait qu'institutionnaliser des pratiques ou mettre à jour des accords sous forme, désormais, de législation européenne. C'est le cas de la convention de Dublin de 1990 qui est maintenant un règlement du Conseil dit « Dublin II » assorti d'une base de données d'empreintes digitales de demandeurs d'asile (EURODAC). Ce système peu solidaire pèse sur les pays frontaliers qui ne sont pas toujours les mieux dotés. D'où la création par le Conseil, en 2000, du FER « Fonds européen des réfugiés », réfugiés que l'on considère comme un fardeau dont il faut partager la charge. Ce FER, sans changer d'acronyme, deviendra en 2008 le « Fonds européen pour le retour », une façon d'en afficher les enjeux et de l'intégrer pleinement à la politique de coopération avec les pays d'origine.

Mais l'essentiel est peut-être ailleurs. Il s'agit de repousser toujours plus en amont des frontières de l'UE. Les opérations de l'agence européenne

Frontex dans les eaux territoriales des pays africains y contribuent puisqu'elles empêchent le départ des demandeurs d'asile potentiels. C'est aussi le cas des relations extérieures de l'Union européenne qui s'ajoutent aux efforts de la diplomatie bilatérale entre pays du nord et du sud de la Méditerranée.

R É S U M É

La coopération intergouvernementale afin de limiter les demandes d'asile date des années 1980 même si ce n'est qu'en 1999 que les chefs d'État et de gouvernement des États membres de l'Union européenne s'engagent à créer une politique d'asile commune. L'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam donne en effet aux institutions de l'Union un rôle plus important dans l'élaboration des politiques d'immigration, d'asile et de gestion des frontières extérieures. Cela dit, les textes législatifs visent à harmoniser a minima les pratiques des États membres. Plutôt qu'une politique d'asile européenne, se dessine très vite en fait une politique de non-accès au droit d'asile en rendant les visas obligatoires pour l'accès au territoire européen, en imposant des sanctions contre les transporteurs et en codifiant les notions de pays « sûrs » et de demandes « manifestement infondées ». Plus qu'une politique commune, les accords de Dublin et la base de données EURODAC permettent de renvoyer les demandeurs d'un pays à un autre. La politique d'asile est donc peu solidaire et ne profite qu'aux ministères des pays qui ont élaboré entre eux de façon informelle dès 1985 un système pour ne plus accueillir de réfugiés.

MARIO BETTATI

LE HAUT COMMISSARIAT
DES NATIONS UNIES
POUR LES RÉFUGIÉS (HCR)

91

Le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés est en charge actuellement de 33,9 millions de personnes : 14,7 millions de déplacés internes, 10,5 millions de réfugiés, 3,1 millions de rapatriés, 3,5 millions d'apatrides, plus de 837 000 demandeurs d'asile et plus de 1,3 million d'autres bénéficiaires. Il a reçu deux fois le prix Nobel de la paix et son personnel compte plus de 7 685 employés. Il est actuellement déployé dans 126 pays. Plus de 85 % de son personnel travaille sur le terrain, souvent dans des lieux d'affectation difficiles et dangereux. Le budget total de l'agence pour 2012 s'élève à 3,59 milliards de dollars. Il a célébré son soixantième anniversaire le 14 décembre 2010. Mais son origine est bien antérieure et doit beaucoup à une célèbre initiative individuelle. Créé par l'ONU, son statut et ses fonctions ont été modifiés à plusieurs reprises. La situation des réfugiés palestiniens lui échappe car, en raison de circonstances géopolitiques, une institution spéciale particulière, l'UNWRA (United Nations Relief and Works Agency), a été mise en place à leur intention. L'action du HCR, largement positive, n'est cependant pas à l'abri d'une évaluation nuancée de la part de certains gouvernements, parmi les plus gros contributeurs, et de certaines ONG parmi les plus actives.

ORIGINE : L'INITIATIVE DE NANSEN

Universitaire norvégien, Fridtjof Nansen est d'abord connu comme explorateur de l'Arctique. Dans le domaine humanitaire, il utilise ses fonctions de président de la délégation norvégienne à la Société des

Nations pour s'attaquer à deux situations particulièrement préoccupantes à l'époque: le rapatriement des prisonniers de guerre et la réinstallation des réfugiés.

Le Passeport

En 1922, après la victoire turque contre la Grèce, Nansen milite en faveur du million de Grecs réfugiés d'Asie mineure, et des 100 000 Arméniens qui les accompagnent dans leur fuite. Il obtient de la conférence de Lausanne l'échange des Grecs de Turquie contre les Turcs de Grèce, puis, ayant fait éradiquer la malaria de Macédoine, il y organise la réinstallation des réfugiés grecs, tandis que les Turcs regagnent leur pays.

92 La plus célèbre mesure de protection prise sur le plan international l'est également à l'initiative, et grâce au dévouement, de Nansen. Elle consiste simplement, mais c'est un progrès majeur, à munir le réfugié de certificats d'identité et de titres de voyage afin de lui permettre de franchir les frontières et de refaire sa vie. Ainsi naît, en 1921, pour les réfugiés russes, le passeport Nansen, ancêtre du document de voyage aujourd'hui largement reconnu. Nansen est nommé haut commissaire de la SDN la même année, et à sa mort un service est mis en place: «l'Office international Nansen pour les réfugiés». On étend le bénéfice du passeport Nansen aux réfugiés arméniens, en 1924, puis, en 1926, aux réfugiés assyriens et syro-chaldéens.

Trois étapes normatives

Une première tentative de systématisation normative apparaît avec les arrangements provisoires du 12 mai 1926 et du 30 juin 1928 relatifs aux réfugiés russes et arméniens¹. Il s'agit de dispositions d'urgence, essentiellement transitoires, destinées à faire face au plus pressé. Cette étape est suivie d'une seconde: la conclusion de la convention du 28 octobre 1933 relative au statut international des réfugiés qui s'applique aux expatriés russes et assimilés. En vigueur depuis 1935, cette convention contient plusieurs limitations qui en altèrent la portée. Elle a tout d'abord reçu un nombre de ratifications dérisoire (huit en tout) et certaines d'entre elles sont assorties de réserves ayant pour effet de réduire son champ d'application dans ses dispositions relatives aux droits économiques et sociaux des destinataires.

En 1933, le problème des réfugiés d'Allemagne est confié à un Haut Commissariat indépendant de la Société des Nations. Celui des réfugiés

1. *Recueil des traités de la SDN*, vol. 89, n° 2005.

espagnols l'est, peu après, également. En 1938, dans un dessein de coordination et de centralisation, l'action d'assistance à tous les réfugiés est rassemblée sous l'autorité d'un seul et unique haut commissaire de la SDN. Toutefois, à l'initiative des États-Unis, un nouvel organisme, le comité intergouvernemental pour les réfugiés, se trouve, à partir de 1938, spécialement chargé d'aider les réfugiés d'Allemagne et d'Autriche à émigrer vers d'autres pays.

La troisième étape normative concerne précisément cet exode de milliers de réfugiés d'Allemagne qui tentent d'échapper au nazisme et à sa politique de persécutions non seulement raciales, mais aussi intellectuelles et politiques. Elle est marquée aussi par la nécessité de répondre aux afflux d'Espagnols chassés par le franquisme. Une convention spéciale est conclue en 1938 en faveur des réfugiés allemands. Elle est étendue par la France aux Espagnols. Elle sera, comme celle de 1933, abrogée par la convention de 1951.

93

Bien que les activités du haut commissaire aient été très diversifiées (elles allaient de la protection juridique, comprenant notamment l'établissement du document d'identité, jusqu'à la coordination de toute une série de mesures pratiques d'aide), il faut en convenir, les ressources attribuées par la SDN à Nansen étaient très modestes et n'ont pratiquement couvert que ses dépenses administratives. Les fonds nécessaires à l'aide matérielle devaient être recherchés à l'extérieur de l'organisation, auprès de certains gouvernements ou d'organisations charitables privées. L'ampleur des besoins était d'autant plus dramatique que, phénomène constant, les déracinés en exil se trouvaient dans le dénuement le plus complet.

Le recours à des organismes privés ne connaît pas, dans l'entre-deux-guerres, l'essor qu'il rencontre au lendemain du second conflit mondial. Il n'en demeure pas moins que sans le secours financier, matériel, en personnel et en bonnes volontés mobilisées par les organisations non gouvernementales, Nansen et ses successeurs n'auraient pas pu faire face aux situations qu'ils avaient entrepris de traiter. D'ores et déjà relais de l'action intergouvernementale, les associations privées ont progressivement étendu leurs fonctions au point de dépasser, à certains moments, l'action officielle, en suscitant cette dernière, en la canalisant, parfois même en l'imposant. Elles ont, dans certains cas, survécu à la guerre. Au contraire, les mécanismes de la SDN ont généralement cessé leur activité avant que leur tâche ne soit entièrement accomplie. Ils ont donc, le plus souvent, laissé bien des questions non résolues aux institutions qui allaient leur succéder, au lendemain de 1945.

L'ONU : DE L'OIR AU HCR

Dès avant la fin de la Seconde Guerre mondiale, les « Nations unies » (expression qui désignait alors les puissances alliées et non l'organisation universelle qu'ils créeront plus tard) mettent en place, le 9 novembre 1943, l'UNRRA (United Nations Relief and Rehabilitation Administration).

Prémises durant le second conflit mondial

94 L'UNRRA avait pour fonctions de préparer, coordonner ou exécuter toutes les mesures nécessaires à la mise en œuvre de secours aux victimes de la guerre dans toute région placée sous le contrôle de l'une quelconque des « Nations unies ». Ces mesures comportaient la fourniture d'aliments, de combustibles, de vêtements, de logements et d'autres articles de première nécessité, ainsi que les services médicaux d'urgence. Parmi ces objectifs généraux, figuraient évidemment l'entretien, la réadaptation et le rapatriement des ressortissants de ces « Nations unies » qui avaient été déplacés par suite de la guerre et qui auraient souhaité éventuellement retourner dans leur pays dès que les circonstances l'auraient permis. Or, il est rapidement apparu qu'un grand nombre de ces personnes déplacées n'acceptaient pas volontiers l'idée d'un rapatriement, soit parce que plus rien ne les rattachait à leur pays d'origine, soit parce que la situation y avait changé radicalement et qu'ils ne s'y sentaient plus chez eux.

La plupart des personnes déplacées en Europe appartenaient, en effet, à des groupes ethniques qui avaient été transférés de pays de l'Est vers l'Allemagne, durant le second conflit mondial. Les rigueurs du stalinisme naissant ne les incitaient pas à retourner dans leur patrie. Ces personnes se trouvaient généralement dans des camps, en Allemagne, en Autriche, en Grèce et en Italie. Réfugiés du temps de guerre et de l'avant-guerre, ils n'avaient pas été réinstallés et constituaient un problème qui n'a pu être résolu réellement que vers les années 1960. Au début de 1949, on estimait à environ 1 675 000 le nombre des individus considérés comme réfugiés et pour qui il fallait trouver des moyens de subsistance et de nouveaux foyers.

Protection des persécutés

Dès le lendemain de sa création, l'ONU affirmait que, conformément à l'esprit de la charte de San Francisco, l'ensemble des États devait assurer une responsabilité collective à l'égard de ceux qui tentaient de se soustraire à la persécution. Dès sa première session, l'Assemblée générale adoptait

une résolution² qui devait servir de base à toute l'action de l'organisation dans ce domaine et selon laquelle les réfugiés ou personnes déplacées qui avaient fait valoir des raisons valables pour ne pas retourner dans leur pays d'origine n'y seraient en aucun cas contraintes. Quatre jours plus tard, le Conseil économique et social créait un comité spécial des réfugiés³ et personnes déplacées dont les premiers travaux ont permis de préciser qu'au premier rang des « raisons valables » évoquées par l'Assemblée générale, devaient figurer les raisons de caractère politique.

Il convenait toutefois d'éviter une trop grande dispersion des efforts et des dysfonctions dues à un éparpillement des institutions et organismes œuvrant dans le même secteur. Un besoin de centralisation et de rationalisation s'imposait donc. Il a été satisfait lors de la seconde session de l'Assemblée générale par la création de l'Organisation internationale pour les réfugiés (OIR) rassemblant les fonctions de l'UNRRA et du comité intergouvernemental de l'office Nansen. La mission consistait essentiellement à organiser et surveiller la réinstallation d'environ 2 millions de personnes. Prévue à l'origine comme une institution spécialisée des Nations unies, l'OIR avait un caractère temporaire. Mais le problème traité s'est révélé rapidement comme durable et du même coup l'organisation devait être pérennisée.

95

En période de plein fonctionnement, l'OIR a employé jusqu'à 3 000 fonctionnaires auxquels s'ajoutaient les milliers d'experts recrutés localement. C'est dire l'importance d'une institution qui assurait des fonctions et des responsabilités qui, dans des circonstances normales, auraient dû incomber aux gouvernements. Or, les circonstances de l'immédiat après-guerre étaient celles de la dévastation ou de l'occupation (par les quatre puissances pour ce qui concerne l'Allemagne). Les fonctions étaient celles d'administrer les camps, d'assurer la protection juridique des réfugiés tant qu'ils n'avaient pas acquis une nouvelle nationalité, de négocier tous accords de réinstallation, d'assurer le transport des intéressés, etc. Au terme de son mandat, en mars 1952, l'OIR avait réinstallé plus d'un million de réfugiés d'origine européenne à travers le monde, elle avait, de surcroît, aidé environ 70 000 réfugiés à regagner leur patrie. Au total, elle avait accordé son assistance, sous une forme ou une autre, à plus de 1 600 000 personnes. Ces efforts ont coûté plus de 400 millions de dollars à la communauté internationale, sans compter les dépenses importantes effectuées par les autorités d'occupation. En dépit

2. Résolution A/45 du 12 février 1946.

3. Résolution E/3 du 16 février 1946.

de tous ces efforts, l'OIR n'est point parvenue à résoudre entièrement le problème des réfugiés engendré par la Seconde Guerre mondiale. Elle a laissé derrière elle une situation résiduelle d'une ampleur considérable à laquelle devait s'attacher l'organe créé le 1^{er} janvier 1951 (et qui est toujours en fonction) : le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, le HCR.

Le HCR, nouvelle structure indépendante

96 En effet, l'OIR ayant cessé ses activités, l'Assemblée générale décidait de poursuivre l'action en faveur des réfugiés. Deux options différentes s'offraient alors sur le plan institutionnel : soit confier cette tâche à un service du secrétariat, ce qui n'était pas sans inconvénients liés à la composition de ce dernier et à la relative contrainte qui pesait sur lui du fait de sa soumission à l'Assemblée générale, soit créer un organe spécial capable d'agir avec toute l'indépendance, l'autorité morale et la magistrature d'influence nécessaires, auprès des gouvernements. L'Assemblée générale a opté pour la seconde solution, en utilisant le droit que lui confère l'article 22 de la charte de mettre en place des organes subsidiaires. Le HCR, créé par la résolution 428 (v) du 14 décembre 1950, est entré en fonction le 1^{er} janvier 1951 pour une période de trois ans. Son mandat a été régulièrement renouvelé depuis pour des périodes plus longues (cinq ans). Selon le statut (§ 13), le haut commissaire est élu par l'Assemblée générale sur proposition du secrétaire général.

Depuis sa création en 1950, dix hauts commissaires se sont succédé à la tête de l'agence. Certains d'entre eux ont marqué de leur personnalité à la fois l'institution et l'ONU tout entière. Gerrit Jan van Heuven Goedhart (1951-1956), un journaliste néerlandais mort subitement, a été le premier. Ses réalisations en faveur des réfugiés ont été publiquement reconnues avec la remise au HCR, en 1954, de son premier prix Nobel de la paix. Un autre ancien journaliste lui a succédé, le Suisse Auguste Lindt (1956-1960) rapidement confronté au défi de venir en aide à quelque 200 000 Hongrois fuyant leur pays à la suite de la répression soviétique du soulèvement de 1956. C'est Félix Schnyder, également suisse, qui lui a succédé (1960-1965), avant la nomination, en 1965, du très célèbre Iranien Sadruddin Aga Khan (1965-1977). Ce dernier a travaillé à la tête du HCR douze ans. Il détient le plus long mandat jamais réalisé. Le haut commissaire suivant, Poul Hartling (1978-1985) occupait auparavant les fonctions de ministre des Affaires étrangères du Danemark de 1968 à 1971, puis de Premier ministre de 1973 à 1975. Le mandat de huit ans de Poul Hartling a été celui de l'exode massif depuis l'Indochine et des

opérations majeures dans la corne de l'Afrique et en Amérique centrale, ainsi que pour les réfugiés afghans en Asie. Sous sa direction, le HCR a reçu son second prix Nobel de la paix en 1981. Le Suisse Jean-Pierre Hocké a occupé le poste de haut commissaire de 1986 à 1989, suivi par un bref passage de l'homme politique norvégien Thorvald Stoltenberg (de janvier 1990 à novembre 1990). En 1990, la Japonaise Sadako Ogata est devenue la première femme haut commissaire pour les réfugiés et elle a dirigé l'agence pendant dix ans. Sous son mandat s'est déroulée la crise dans les Balkans et dans la région des Grands Lacs ainsi que le rapatriement de 360 000 réfugiés au Cambodge. Elle a été suivie par Rudd Lubbers (2001-2005).

Le haut commissaire actuel est M. António Guterres depuis le 15 juin 2005. Ancien Premier ministre portugais, M. Guterres avait été initialement élu par l'Assemblée générale des Nations unies pour un mandat de cinq ans. Le 22 avril 2010, l'Assemblée générale a voté le renouvellement de son mandat pour une durée de cinq ans. Avant de rejoindre le HCR, António Guterres a passé plus de vingt ans au sein du gouvernement portugais et dans le service public. Il a été Premier ministre de son pays de 1995 à 2002, période au cours de laquelle il a participé activement à l'effort international pour résoudre la crise au Timor oriental. En tant que président du Conseil de l'Union européenne au début des années 2000, il a mené à l'adoption de l'Agenda de Lisbonne et il a également coprésidé le premier sommet de l'Union européenne avec l'Afrique. Il a par ailleurs fondé le Conseil portugais pour les réfugiés en 1991 et il a été membre du Conseil d'État du Portugal de 1991 à 2002. De 1981 à 1983, António Guterres a été membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Union européenne, ainsi que président du Comité de la démographie, des migrations et des réfugiés. De plus, il est engagé dans l'Internationale socialiste, dont il a été président entre 1999 et juin 2005, après en avoir été vice-président de 1992 à 1999.

L'usage s'est établi de confier à une personnalité mondialement connue le rôle d'ambassadeur de bonne volonté, qualifiée d'*envoyé spécial* du HCR. Depuis 2012, c'est Angelina Jolie qui assure ces fonctions. Elles consistent à lancer des appels auprès des gouvernements pour solliciter leur contribution financière. L'actrice a depuis 2001 rencontré les réfugiés dans une vingtaine de pays. Bien que peu nombreux, les envoyés spéciaux aident le HCR à rayonner dans le monde entier grâce à leur célébrité, leur popularité, leur influence et leur travail. Parmi les anciens ambassadeurs de bonne volonté du HCR, figurent le styliste de mode italien Giorgio Armani, les acteurs Richard Burton et James Mason, la comédienne

Sophia Loren, la princesse Märtha Louise de Norvège et le musicien Riccardo Muti...

*Extension géographique des compétences:
vers l'universalisation du HCR*

Initialement conçues pour répondre aux besoins des victimes européennes des conflits, les compétences du HCR ont connu une extension planétaire liée à l'émergence de crises majeures surgies dans d'autres régions du monde avec la décolonisation et les troubles postcoloniaux.

98 L'eurocentrisme de ses débuts cantonnait l'institution aux seules victimes de la Seconde Guerre mondiale et de la guerre froide. L'article 1A2 de la Convention de Genève de 1951 est à cet égard explicite. Il ne s'applique qu'aux « événements intervenus avant son adoption ». Cette disposition, supprimée en 1971, limitait donc en pratique les bénéficiaires du statut aux seuls réfugiés européens. En France, durant la période 1951-1972, les réfugiés reconnus comme tels par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)⁴ sont, en effet, à 98 % européens, essentiellement espagnols, russes, arméniens, polonais, hongrois et yougoslaves. En 1964, l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) décidait de se doter de sa propre convention sur le droit des réfugiés, ce qui, implicitement, était de nature à porter atteinte à l'autorité du HCR. Ce dernier prit donc l'initiative de convoquer une conférence d'experts, qui adopta un projet de protocole additionnel dit « de Bellagio ». Celui-ci fut adopté par l'Assemblée générale de l'ONU en 1967 sous le nom de « protocole de New York ». Il supprimait juridiquement la référence temporelle et du même coup la limitation géographique de l'article 1A2. Cette adoption a coïncidé avec une période d'accroissement des demandes d'asile en provenance de pays en développement et de restriction progressive de l'accueil offert par les pays développés. Les rejets des demandes sont désormais de plus en plus nombreux.

*Extension personnelle des compétences:
le HCR au secours des apatrides*

Deux traités concernent cette catégorie de personnes : la convention de New York du 28 septembre 1954, relative au statut des apatrides, et celle du 30 août 1961, sur la réduction des cas d'apatridie. Leur application

4. OFPRA est un établissement public chargé d'assurer l'application des conventions, accords ou arrangements internationaux concernant la protection des réfugiés.

relève initialement des seuls États signataires mais, à partir de 1994, les compétences du HCR ont été étendues à leur égard.

Par une série de résolutions adoptées à partir de 1994, l'Assemblée générale des Nations unies a attribué au HCR le mandat officiel consistant à prévenir et à réduire les cas d'apatridie dans le monde, ainsi qu'à protéger les droits des apatrides. Vingt ans plus tôt, l'Assemblée avait demandé au HCR de fournir une assistance aux personnes en vertu de la convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie. Le comité exécutif du HCR a donné des orientations sur la manière de mettre en œuvre ce mandat dans une « Conclusion sur l'identification, la prévention et la réduction des cas d'apatridie ainsi que la protection des apatrides » publiée en 2006. Ce texte demande à l'agence de renforcer sa coopération avec les gouvernements, les autres organisations des Nations unies et la société civile pour traiter ce problème. Les activités du HCR dans ce domaine sont regroupées en quatre catégories.

99

Le HCR estime approximativement à 12 millions le nombre d'apatrides dans le monde. Toutefois, en raison de la nature même du problème, il est difficile de donner un chiffre précis. Des informations contradictoires, combinées aux différentes définitions de l'apatridie, rendent le problème difficile à saisir. Pour surmonter ces écueils, le HCR s'efforce de mieux faire connaître la définition juridique internationale de l'apatridie, tout en améliorant ses propres méthodes de recueil de données sur les populations apatrides. Le HCR a constaté que le problème était particulièrement aigu en Asie du Sud-Est, en Asie centrale, en Europe de l'Est et au Moyen-Orient.

Identification : Elle consiste à rassembler des informations sur les cas d'apatridie, leur ampleur, leurs causes et conséquences. Les causes de l'apatridie, les caractéristiques de la population et les problèmes auxquels ces personnes sont confrontées sont les problèmes à examiner par le HCR et ses partenaires pour élaborer une stratégie de réponse. Dans de nombreux pays, le fait que les apatrides vivent en marge de la société et soient dépourvus de documents d'identité rend difficile la compréhension de leur situation. Afin de recueillir des informations statistiques, le HCR coopère avec les gouvernements et les autres organisations du système des Nations unies mais l'agence apporte aussi son soutien lors de recensements de population par exemple. Au-delà des simples chiffres, le HCR analyse la législation pour identifier les lacunes ayant conduit à l'apatridie et étudie la situation des personnes qui n'ont pas de nationalité. Si une telle recherche est importante pour comprendre le problème, elle n'a

de sens que sur la base d'une information de première main. Lorsque c'est possible, le HCR s'entretient avec des personnes apatrides sur leur situation et leur demande leur avis sur des solutions.

Prévention: Elle consiste à s'attaquer aux causes de l'apatridie et à encourager l'adhésion à la convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie. Le HCR travaille activement pour combler les lacunes dans les législations conduisant à l'apatridie. Dans de nombreux pays, il fournit des conseils sur la manière de modifier la législation pour la mettre en conformité avec la convention. L'une des garanties les plus importantes contre l'apatridie consiste à ce que chaque enfant qui serait sinon apatride devrait avoir le droit de bénéficier de la nationalité du pays où il est né. Les conseils du HCR en matière législative sont encore plus importants 100 quand il s'agit de succession d'États, c'est-à-dire quand de nouveaux États sont créés ou quand un territoire est transféré d'un État à un autre. Toutefois, la prévention de l'apatridie liée à des pratiques discriminatoires est plus difficile à traiter. Le HCR forme les fonctionnaires gouvernementaux aux normes juridiques ainsi qu'aux bonnes pratiques administratives et les sensibilise aux conséquences de l'apatridie. Conjointement avec des organisations comme le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF), il veille également à ce que les enfants soient enregistrés à la naissance pour prouver leur lien avec un État. En se fondant sur les traités internationaux interdisant la discrimination pour des motifs comme la race, l'appartenance ethnique ou sexuelle, le HCR surveille la situation dans les pays et intervient pour régler les problèmes de protection liés à l'apatridie. Le fait de posséder une nationalité ne peut cependant pas réparer du jour au lendemain les conséquences de plusieurs années de discrimination. Le HCR fait donc pression pour que les anciens apatrides soient inclus dans les programmes de développement afin de garantir qu'ils deviennent des membres de la société à part entière jouissant des mêmes droits que les autres citoyens.

Protection: Elle consiste à intervenir pour aider les apatrides à exercer leurs droits et encourager l'adhésion à la convention de 1954 relative au statut des apatrides. Le HCR fait pression sur les pays pour qu'ils ratifient cette convention, par laquelle ils s'engagent à accorder aux apatrides les mêmes droits qu'aux étrangers ou, dans certains cas, qu'aux nationaux. Plus de soixante pays sont actuellement parties à la convention. Les apatrides sont également protégés en vertu des traités généraux des droits de l'homme et le HCR s'appuie sur toutes ces normes internationales

pour revendiquer un meilleur traitement des apatrides. Assurer que les apatrides soient reconnus comme tels par les pays dans lesquels ils résident est un élément clé de la protection, sinon ils ne peuvent jouir de tous les droits leur étant accordés. Le HCR fournit des conseils aux gouvernements sur la manière de mettre en œuvre les procédures de détermination du statut. Dans certains cas, il apporte également une assistance directe aux apatrides, souvent par l'intermédiaire d'organisations non gouvernementales partenaires. Ces efforts visent à promouvoir l'intégration des apatrides et la pleine jouissance de leurs droits. L'agence apporte également son aide pour des cas individuels, par exemple quand une personne est détenue pour des raisons liées à son apatridie.

Réduction : Le HCR s'efforce d'aider les apatrides à acquérir une nationalité ou à obtenir la confirmation de leur nationalité. Il apporte son soutien aux modifications législatives et à l'organisation de campagnes de citoyenneté à grande échelle consistant à identifier les apatrides grâce à des équipes mobiles chargées de l'enregistrement et à sensibiliser le public. À plus petite échelle, dans de nombreux pays, le HCR coopère avec les organisations non gouvernementales locales et internationales apportant une aide et des conseils précieux aux apatrides dans leur quête de citoyenneté. Le HCR s'efforce également d'aider les apatrides en plaidant pour des critères de naturalisation moins stricts.

101

LES RÉFUGIÉS PALESTINIENS, IGNORÉS DU HCR

On sait comment, en dépit de l'hostilité britannique et arabe, des Juifs survivants de la Shoah ont établi l'État d'Israël, le 14 mai 1948, tandis que l'Angleterre renonçait au mandat que lui avait confié la SDN pour administrer la région.

Des centaines de milliers de nouveaux réfugiés

Les États arabes, qui avaient déjà rejeté le plan de partage établi par l'ONU en 1947 en vue de créer deux États, déclenchaient immédiatement les hostilités contre Israël. Le jeune État était ainsi en guerre avec l'Égypte, l'Iraq, la Jordanie, le Liban et la Syrie auxquels se joignaient les populations arabes et palestiniennes autochtones. Les Israéliens, équipés militairement par l'URSS et la Tchécoslovaquie, résistaient victorieusement, et les Palestiniens quittaient leurs villages par centaines de milliers. Ils se réfugiaient en Transjordanie (440 000), dans la bande de Gaza (170 000), au Liban (145 000) et en Syrie (120 000). Au total, c'est environ un million de

réfugiés palestiniens qui s'étaient déplacés et constituait désormais une nouvelle source de préoccupation pour les organisations de secours. Particulièrement démunis, ils arrivaient dans des pays eux-mêmes peu développés. L'intervention des Nations unies était donc indispensable, elle était déclenchée l'année même par la création de l'UNRPR (United Nations Representation for Palestinians Refugees), le 19 novembre 1948. Ce fut essentiellement un service de liaison qui s'est efforcé de répondre aux besoins dont le comte Folke Bernadotte (médiateur des Nations unies pour la Palestine, assassiné au cours de cette mission par le groupe sioniste Stern) avait dressé la liste en août 1948 : nourriture, vêtements, abris et protection contre les maladies endémiques.

102 Or, on le sait aussi, bien que les hostilités se soient provisoirement interrompues, aucun règlement du conflit n'a été négocié. Le problème des réfugiés palestiniens est demeuré entier, et, à mesure qu'il s'installait dans la permanence, s'organisaient des secours eux-mêmes permanents, par la création, le 8 décembre 1949, d'un autre organisme, l'UNRWA, toujours en fonction.

Pourquoi les réfugiés palestiniens sont-ils exclus du mandat du HCR ?

Leur situation très particulière tant à l'égard des pays arabes dans lesquels ils n'ont pas pu ou pas voulu être intégrés, qu'à l'égard d'Israël dont ils ont longtemps récusé l'existence, en fait sans doute une catégorie de réfugiés difficilement comparable aux autres et explique la constitution à leur intention d'une organisation distincte non intégrée au HCR.

Depuis trente-cinq ans, l'UNRWA vit un paradoxe : sa survie dépend chaque année de la bonne volonté des gouvernements et continue de fonctionner avec le statut d'*organisme temporaire*. À la veille des événements du Liban de l'été 1982 et selon les chiffres communiqués par l'OLP (Organisation de libération de la Palestine), le peuple palestinien comptait environ 4,5 millions de personnes dont la majeure partie en exil. Il se répartissait ainsi : bande de Gaza : 451 000, Syrie : 222 525, Liban : 358 207, Koweït : 299 710, Irak : 20 604, Libye : 23 759, Égypte : 45 605, Arabie Saoudite : 136 779, Émirats arabes unis : 36 504, Qatar : 24 233, Bahreïn : 2 000, Oman : 50 706, États-Unis : 104 856, divers pays : 140 165, en suivant une proximité géographique décroissante. On notera que la population de la Jordanie est presque entièrement arabe : elle est constituée pour près de 40 % par des réfugiés palestiniens.

Un certain nombre de Palestiniens du Liban ont, depuis, été répartis dans différents pays, mais les proportions ci-dessus demeurent

approximativement correctes. Leur valeur absolue, en revanche, est difficile à vérifier, à la différence de celles fournies par l'UNRWA qui sont très précises. 1,9 million de Palestiniens réfugiés sont immatriculés à l'Office qui leur accorde son aide dans cinq zones où il opère (Jordanie, Cisjordanie, Gaza, Liban, Syrie).

L'UNRWA a dû opérer, depuis l'origine, à la fois dans un climat politique international tendu et dans une situation financière précaire. Son fonctionnement n'a pas toujours été sans « bavures ». L'institution humanitaire a parfois couvert et même facilité des activités militaires de l'OLP. Ainsi, une enquête menée à la suite d'accusations portées par Israël révéla que, dans le centre de formation de l'UNRWA à Siblin, près de Sidon⁵, quinze membres du personnel militaire de l'OLP avaient été autorisés à occuper des salles situées près de la clinique et des dortoirs du centre, ainsi que le sous-sol du centre où ils ont stocké des archives, de la nourriture, des armes, des munitions et divers équipements. L'enquête a également montré que le centre avait été utilisé pour la formation militaire des étudiants.

103

À cette difficulté nouvelle née d'un certain discrédit qui affecte l'Office, il faut ajouter les difficultés chroniques de l'UNRWA, difficultés d'origine essentiellement financière. Les pays de l'Est n'ont jamais participé à son financement, estimant qu'il traite d'une question concernant exclusivement les Occidentaux responsables de la situation. Et oubliant un peu vite qu'ils ont soutenu l'établissement de l'État d'Israël à son origine. Les pays arabes n'y ont pas participé régulièrement. Seuls, les pays à économie de marché (CEE, États-Unis, Suède, Japon, notamment) y versent des contributions.

LE HCR, ADMINISTRATION DE L'URGENCE

L'humanitaire s'accommode mal des procédures longues, complexes et bureaucratiques. Les secours visent, le plus souvent, la sauvegarde de la vie et de la santé des victimes en situations d'urgence. Mais, en même temps, l'improvisation est interdite en ce qu'elle est source de dysfonctionnements funestes. D'où la nécessité d'une administration équipée pour anticiper les réponses aux catastrophes humaines génératrices d'exodes massifs. L'ampleur des tâches auxquelles le Haut Commissariat est confronté exige un personnel de plus en plus nombreux et des moyens financiers croissants. L'urgence ne concerne pas seulement les personnes qui ont

5. ONU, Chronique, décembre 1982 : des sanctions ont été prises.

dû fuir leur pays et qui cherchent asile à l'étranger, mais aussi, et c'est un phénomène en expansion, les personnes déplacées dans leur propre pays.

*Des structures et des moyens
pour une action humanitaire*

Le HCR comptait à sa création 34 collaborateurs. Son personnel dépasse aujourd'hui les 7735 fonctionnaires nationaux et internationaux, dont 960 au siège à Genève et au Centre de services globaux à Budapest. Il travaille dans 126 pays, ses moyens matériels et humains sont basés dans 119 sites principaux comme des bureaux régionaux et des délégations, et 299 sous-délégations et bureaux extérieurs souvent isolés. Son budget est passé de 300 000 dollars la première année à plus de 3,59 milliards de dollars en 2012. On compte plus de 43 millions de personnes déracinées à travers le monde. Le HCR s'occupe actuellement de 33,9 millions de personnes relevant de sa compétence: 14,7 millions de déplacés internes, 10,5 millions de réfugiés, 3,1 millions de rapatriés, 3,5 millions d'apatrides, plus de 837 000 demandeurs d'asile et plus de 1,3 million d'autres bénéficiaires.

La plupart des opérations du HCR ont lieu sur le terrain. L'administration de cette opération mondialisée est devenue extrêmement complexe. Elle s'étend du recrutement du personnel, sa protection et sa sécurité dans des situations de travail extrêmement dangereuses, à l'approvisionnement en diverses fournitures, matériel médical ou denrées essentielles, en passant par l'organisation de ponts aériens pour le transport des biens ou des réfugiés. Des départements spécifiques, dont la plupart sont établis au siège à Genève, supervisent des secteurs principaux comme les opérations, la protection, les relations extérieures, les ressources humaines et les finances. Des bureaux régionaux assurent la liaison entre les bureaux à l'étranger et le siège. Sur le terrain, le travail principal du HCR est géré par une série de bureaux régionaux, de bureaux de correspondance, de bureaux auxiliaires et de bureaux locaux. Les délégués du HCR dirigent les opérations dans les pays où le HCR travaille. Il y a également un certain nombre de délégués régionaux.

*Les personnes déplacées:
charge supplémentaire pour le HCR*

Le terme de réfugiés est impropre pour désigner les personnes déplacées internes car elles n'ont pas traversé de frontière internationale pour chercher asile dans un autre pays. Même si elles ont fui pour des raisons

analogues à celles des réfugiés (conflit armé, violence généralisée, violations des droits de l'homme), les déplacés internes demeurent légalement sous la protection de leur propre gouvernement, alors que ce gouvernement est parfois lui-même la cause de leur fuite. En tant que citoyens, les déplacés internes conservent l'ensemble de leurs droits, dont celui à la protection en vertu des droits humains et des principes du droit international humanitaire. Pour autant ils entrent dans le champ de compétence du HCR pour des raisons pratiques.

Le mandat initial du HCR ne couvrait pas spécifiquement les déplacés internes. Cependant, depuis de nombreuses années et compte tenu de son expertise en matière de déplacement, l'agence a été appelée à les aider. Plus récemment, cette aide s'est organisée sur la base du « principe de la responsabilité sectorielle », instaurant une division du travail au sein des Nations unies et entre les autres agences humanitaires. Le HCR joue un rôle de chef de file dans les efforts visant à assurer la protection des déplacés internes, la fourniture d'abris d'urgence à ces populations ainsi que la coordination et la gestion des camps de déplacés internes.

105

Fin 2009, la population de déplacés internes dans le monde était estimée à 27 millions. Le HCR portait assistance en 2010 auprès d'environ 14,7 millions de personnes déplacées internes dans 22 pays, y compris les trois pays où se trouvent les plus importantes populations de déplacés internes : le Soudan, la Colombie et l'Iraq. Des millions d'autres civils qui sont sans abri suite à une catastrophe naturelle sont également qualifiés de déplacés internes. Pour ce groupe, le HCR intervient uniquement dans des circonstances exceptionnelles, comme le tsunami dans l'océan Indien en 2004, le tremblement de terre en 2005 et les inondations en 2010 au Pakistan ou le cyclone Nargis au Myanmar en 2008.

ÉVALUATION CONTRASTÉE DE L'ACTION DU HCR

Des performances opérationnelles incontestables

L'agence des Nations unies pour les réfugiés est placée sous la direction de l'Assemblée générale (dont il est un organe subsidiaire) et du Conseil économique et social des Nations unies (ECOSOC). Le comité exécutif du HCR, composé de représentants de 85 pays, approuve les programmes biennaux et le budget correspondant. Ils sont présentés par le haut commissaire qui est nommé par l'Assemblée générale des Nations unies. En 2003, l'Assemblée générale a donné un mandat illimité au HCR « jusqu'à ce que le problème des réfugiés soit réglé ». On ne saurait dire de façon plus claire que ce mandat est pérenne. Le haut commissaire présente un

rapport annuel sur le travail du HCR à l'ECOSOC et à l'Assemblée générale. En tant que chef de l'organisation, le haut commissaire est responsable de la direction et du contrôle du HCR. Il dirige le travail de l'agence avec l'aide du haut commissaire adjoint et de hauts commissaires assistants chargés de la protection et des opérations. Le HCR dispose de personnel local et international.

106 Les activités du HCR sont financées en totalité par les contributions volontaires versées par les États membres des Nations unies, le secteur privé et le grand public. L'Agence a entrepris ces dernières années des réformes visant une utilisation plus judicieuse des fonds, ce qui lui a permis de diminuer les coûts et de renforcer son action sur le terrain. Les contributions reçues en 2010 ont atteint un niveau record de 1,86 milliard de dollars et ce montant a été dépassé en 2011. Le HCR peut désormais répondre, en 72 heures, à des situations d'urgence simultanées affectant jusqu'à 600 000 personnes. Pour appuyer ce dispositif, l'organisation a accru de 20 % ses stocks d'urgence en 2011, a renforcé sa capacité pour livrer l'aide aux bénéficiaires, a accru le nombre de gestionnaires de haut niveau en *stand by* pour un déploiement rapide et a créé de nouveaux postes pour aider à la protection des réfugiés. António Guterres a promis une nouvelle réforme, dans les prochaines années, pour compléter ces mesures avec une recevabilité et un contrôle accrus.

Une action normative originale

Le comité exécutif du HCR constitué de 85 États membres adopte chaque année des « conclusions » thématiques sur la protection des réfugiés. Elles ont pour rôle de combler le vide juridique laissé par le droit international des réfugiés. Ce sont des recommandations dépourvues de valeur contraignante mais qui, en raison de leur mode d'adoption par consensus, revêtent une autorité morale qui les apparente à cette normativité qui, parfois désignée sous l'expression *soft law*, exerce une pression politique régulant les conduites. Ces « conclusions sont officiellement adoptées au cours de la session plénière convoquée une fois par an en octobre, en général à un niveau ministériel, ce qui confère [au HCR] un poids important pour leur mise en œuvre. Une illustration de cette procédure originale a été présentée par Marion Fresia en 2012 à propos de la conclusion 107 sur « les enfants dans les situations à risque »⁶.

6. Marion Fresia, « La fabrique des normes internationales sur la protection des réfugiés au sein du comité exécutif du HCR », *Critique internationale*, janvier-mars 2012, n° 54, p. 39 à 60.

Des difficultés budgétaires croissantes

Il faut distinguer les dépenses de fonctionnement provenant du budget régulier des Nations unies, et le budget opérationnel. Le HCR procède tout au long de l'année à la collecte de fonds pour ses programmes et pour la réponse aux situations d'urgence présentes et à venir. En 2010, le HCR a présenté pour la première fois un budget global basé sur les besoins, s'appuyant sur une évaluation complète effectuée dans tous les pays où il opère. Les crédits nécessaires pour 2012 s'élèvent à 3,59 milliards de dollars et concernent notamment ses programmes actuellement en cours en Iraq, au Pakistan et au Soudan. C'est le montant le plus important qui ait jamais été demandé par le HCR. Lors de la conférence d'annonces de contributions organisée en décembre 2010, les donateurs avaient promis d'allouer une somme initiale de 576,5 millions de dollars. Des contributions supplémentaires sont donc par ailleurs attendues tout

107

Dans l'ordre décroissant les contributeurs principaux sont: 1. États-Unis; 2. Commission européenne; 3. Japon; 4. Suède; 5. Royaume-Uni; 6. Pays-Bas; 7. Allemagne; 8. Norvège; 9. Danemark; 10. Canada; 11. Suisse; 12. Finlande; 13. Italie; 14. Australie; 15. France. On observera que parmi eux les États membres de l'Union européenne contribuent au HCR, à la fois à titre national et au titre de l'Union. Les subventions cumulées de contributeurs européens représentent près de la moitié de son budget. L'Europe forme ainsi une sorte de support majoritaire dont la dominance sur le fonctionnement du HCR apparaît notamment lors des nominations de hauts commissaires: sur dix d'entre eux nommés depuis 1950, huit sont européens (Pays-Bas, Suisse, Suisse, Danemark, Suisse, Norvège, Pays-Bas, Portugal), un japonais et un autre iranien.

Des déficiences institutionnelles en matière de coordination

La multiplicité des acteurs humanitaires qui interviennent lors des grandes migrations consécutives à un conflit interne ou international exige un minimum de coordination. Cette dernière est particulièrement indispensable dans les situations humanitaires complexes liées à l'afflux de réfugiés. Toutes les agences intergouvernementales, notamment les quinze institutions spécialisées de l'ONU, et toutes les ONG ainsi que les militaires intervenants dans les actions de secours ne sont pas en mesure de traiter l'ensemble des problèmes qui se posent comme les risques de chevauchement des actions, de dispersion des efforts, de dysfonctionnements opérationnels qui hypothèquent la période de reconstruction postérieure à la crise. C'est

pour répondre à ces risques qu'une coordination s'est progressivement mise en place. Après divers essais infructueux, notamment celui du Bureau du coordonnateur des secours, c'est au HCR que cette mission a été confiée, à l'occasion de l'éclatement de la guerre en ex-Yougoslavie. Le concept d'agence « chef de file », couramment employé à son égard, n'a jamais été défini mais était justifié en raison de l'ancienneté de l'institution et de sa grande expérience du terrain. Toutefois, en tant que telle, son fonctionnement n'a pas toujours été à la hauteur des espérances.

108 D'abord, le HCR n'a pas été investi de ces fonctions dans la région des grands lacs, contrairement à ce qui s'est passé en ex-Yougoslavie. Son mandat s'est limité à l'assistance humanitaire aux réfugiés, pas aux déplacés internes gérés par d'autres organismes. Il s'est donc exercé exclusivement aux pays limitrophes du Rwanda : Ouganda, Zaïre, Tanzanie et Burundi. D'où la faiblesse de la coordination globale, le cloisonnement et même la rivalité avec le Programme alimentaire mondial (PAM) chargé du contrôle conjoint de la majorité des fonds, ce qui lui permettait de superviser l'action des ONG. Mais leur très grand nombre et l'inadéquation de certaines d'entre elles aux standards professionnels rendirent la coordination difficile et peu efficace. Elle fut néanmoins une réussite à Ngara, sous la pression du gouvernement tanzanien. À Goma, au Congo, beaucoup moins, face à deux cents ONG qui se partageaient 800 000 réfugiés, jusqu'au déploiement d'un contingent zaïrois en mars 1995. Chef de file au Kosovo, le HCR s'est heurté à une difficulté liée à un manque de clarté du mandat qui lui était confié et la confusion de son rôle avec celui du Bureau de coordination des affaires humanitaires (BCAH) compliqua la tâche. Peter Morris, de MSF, déclara plus tard : « De nombreux gouvernements financèrent les ONG de manière bilatérale, ce qui réduisit beaucoup la possibilité du HCR d'établir une priorité selon les programmes ou de contrôler leur efficacité⁷. » De fait, de nombreuses ONG financées par leur propre gouvernement montèrent des projets sans même en référer au HCR, ni au gouvernement d'accueil, et nombreuses sont celles qui agirent selon leurs propres critères et priorités, sans contrôle. Le HCR fut par conséquent très critiqué, en tant qu'agence chef de file, pour ses déficiences en matière de coordination. La prédominance du bilatéralisme ainsi que la multiplicité des acteurs ne sont pas pour autant les seuls responsables, le HCR ayant ses propres faiblesses liées en partie au manque de personnel et au rôle mineur qu'il joua dans l'assistance.

7. *The Economist*, janvier 2000.

Un certain malthusianisme soucieux de rendement

Depuis 1967 la doctrine du HCR s'est infléchie en passant de la défense du « droit de partir » favorable au droit d'asile à celle du « droit de rester » favorable à la fermeture des pays d'accueil. Le HCR développe le concept de demande d'asile « manifestement infondée », notamment en raison de l'accroissement du nombre des « réfugiés économiques » expression impropre mais significative des motivations de ceux qui fuient leur pays, en dehors de toute persécution autre que celle de la faim, de la pauvreté, du chômage ou du sous-développement. Le HCR, sous la pression des pays riches soucieux de contenir la pression migratoire, multiplie les programmes de « retours volontaires » qui sont souvent, de fait, des retours forcés. Cette évolution est bien accueillie par les États financeurs qui augmentent massivement le budget du HCR à cette fin, précisément durant cette période. La même relation s'observe en ce qui concerne le conflit bosniaque pour lequel la préoccupation constante du HCR a été d'éviter un afflux de réfugiés vers les pays de l'Union européenne. De même, Michael Barutciski, auteur d'une thèse sur le HCR⁸, observe que l'extension récente du mandat du HCR à la prise en charge des « déplacés internes » est compatible avec les politiques occidentales de fermeture des frontières et de rejet des exilés, l'argument de l'exil interne servant fréquemment à rejeter les demandes d'asile exprimées dans un pays étranger. L'auteur de ces lignes a lui-même été confronté à cette politique du HCR, lors de l'opération « Un bateau pour le Vietnam » qu'il avait organisée avec Bernard Kouchner et diverses personnalités françaises en 1979 pour aller repêcher en mer de Chine les *boat people* en péril qui fuyaient le régime communiste. Envoyé par le comité du bateau auprès du haut commissaire Poul Hartling pour solliciter son aide, il s'était vu reprocher de créer un *pull factor* qui allait accroître le nombre de demandeurs d'asile. En d'autres termes, la politique du HCR consistait, sur ce point, à réduire le nombre de candidats réfugiés en freinant les départs, au détriment du droit de quitter son pays. Le rendement de l'institution était donc évalué en fonction de la différence entre le nombre des demandeurs d'asile et celui de ceux qui l'obtenaient. En quelque sorte, une manière de loi de l'offre et de la demande. Il convenait de réduire la demande pour ne pas solliciter davantage l'offre.

109

8. Michael Barutciski, *Les Dilemmes de protection internationale des réfugiés. Analyse de l'action du HCR*, Université Paris-II, 22 janvier 2004, non publiée.

La fonction du HCR, qui possède le pouvoir d'attribuer, ou non, aux migrants et aux populations déplacées le titre et la carte de réfugié du HCR, explique l'émergence de critiques de la part des « déboutés » du droit d'asile visant directement cette institution – ainsi au Caire, lorsque le HCR demande aux autorités égyptiennes d'intervenir pour disperser devant ses bureaux des manifestants soudanais qui n'avaient pas obtenu la carte de réfugié. Cette intervention de la police (6 000 hommes) se solda, le 30 décembre 2005, par la mort de 27 personnes (dont 5 enfants ; chiffres officiels du Caire) et 150 personnes blessées (selon les représentants des réfugiés), 3 635 autres migrants soudanais étaient placés le même jour dans des centres de rétention, et menacés d'expulsion.

110 De la même façon, à Kaboul (Afghanistan), dix grévistes de la faim demandaient au HCR, en octobre 2005, leur régularisation par l'agence onusienne; celle-ci fut partiellement obtenue après la médiatisation de leur lutte. Deux mois plus tard, deux d'entre eux tentent de s'immoler devant le siège de l'ONU après que le HCR a cessé son aide et refusé leur *resettlement* (installation dans un pays tiers). Dans le même sens, en juin 2003, en Guinée, une manifestation de réfugiés du Sierra Leone, visant le HCR, revendique d'être reconnu et aidés par le haut commissariat. Celui-ci répond en exigeant le « transfert » (ses propres mots) des réfugiés vers des camps à six cents kilomètres, refusant de prendre en compte tout réfugié n'obtempérant pas à cet ordre, qui deviendrait alors une cible légitime des forces de l'ordre guinéennes.

En conclusion on rappellera les propos du haut commissaire António Guterres, le 3 octobre 2011, lors de son discours d'ouverture de la session annuelle du comité exécutif : « En raison de la complexité accrue de l'environnement international, il est encore plus difficile de trouver des solutions pour plus de 43 millions de réfugiés, déplacés internes et apatrides à travers le monde [...]. L'imprévisibilité est devenue la nouvelle donne. Les crises se multiplient. Les conflits se font toujours plus complexes. Et les solutions se révèlent de plus en plus insaisissables », a-t-il indiqué. « Dans des circonstances aussi contraignantes, nous devons reconnaître notre responsabilité commune. Et nous devons prendre un engagement commun. » Exhortation conjuratoire pour une institution confrontée quotidiennement à des drames humains dont la banalisation médiatique est génératrice de démobilitation.

R É S U M É

Le HCR est en charge de presque 34 millions de personnes, réfugiés, apatrides et personnes déplacées. Les réfugiés palestiniens ne relèvent pas de son mandat, ils sont confiés à une agence spéciale : l'UNWRA. L'origine de l'agence réside dans l'initiative de Fridtjof Nansen qui créa le fameux passeport qui porte son nom et qui fut le premier haut commissaire de la SDN. Créé par la résolution 428 (v) du 14 décembre 1950, il est entré en fonction le 1^{er} janvier 1951. Ses compétences se sont élargies du seul plan européen vers l'universalisation et des seuls réfugiés aux apatrides puis aux personnes déplacées. Il exerce une activité normative originale dans ce domaine, mais éprouve des difficultés administratives et financières qui ne le mettent pas à l'abri de critiques.

ESPACES ET TEMPS
DU GOUVERNEMENT HUMANITAIRE

En m'appuyant sur une brève histoire de l'intervention humanitaire depuis les années 1970, particulièrement auprès des réfugiés et déplacés d'Afrique, je proposerai dans cet article de revenir sur la formation et l'état actuel de ce que j'ai appelé le gouvernement humanitaire¹. Mais allons d'abord vers les espaces et plus précisément vers le quotidien des camps. C'est là que la relation humanitaire, tout à la fois postcoloniale et mondialisée, va se construire de la manière la plus radicale, en se mettant en scène sur son propre terrain, celui où, de manière totale voire totalitaire, l'ordre et la pensée humanitaires sont omniprésents et semblent entièrement « définir la situation ».

113

LE CAMP DE RÉFUGIÉS COMME ESPACE HYBRIDE
ET COMME MALENTENDU

Parmi les trois camps proches de Kissidougou, en Guinée forestière, celui de Boreah est situé à une trentaine de kilomètres et un peu plus d'une heure de piste de la ville. Il abrite 7 500 réfugiés en septembre 2003, sierraléonais et libériens, et au moins douze organisations internationales. En faire la liste donnera une idée plus complète de la situation à ce moment-là que si l'on se contentait d'évoquer les réfugiés. C'est une scène complexe relevant à la fois de l'assistance humanitaire, du contrôle des flux de populations en déplacement et de la mise à l'écart des indésirables.

Sont donc présents sur le camp de Boreah à ce moment-là les institutions suivantes (avec leurs locaux, leur matériel et leur personnel

1. Voir Michel Agier, *Gérer les indésirables. Des camps de réfugiés au gouvernement humanitaire*, Flammarion, 2008.

114 correspondants): le Programme alimentaire mondial de l'ONU (PAM) qui fournit et stocke des produits alimentaires; le HCR qui coordonne l'ensemble des interventions dans le camp; International Rescue Comity (IRC, États-Unis) qui s'occupe d'écoles primaires; Médecins sans frontières (MSF, section belge) qui gère les deux postes de santé du camp; Enfants réfugiés du monde (ERM, France) qui mène des activités de loisirs, de récréation et de dialogue en direction des enfants; Action contre la faim (ACF, France) avec des projets agricoles; Première Urgence (PU, France) pour la distribution de nourriture et la gestion d'un élevage de poulets; la Croix-Rouge guinéenne intervient dans le management du camp pour le « volet social » et distribue des bâches plastifiées pour faire le toit des cases; American Refugee Comity (ARC, États-Unis) propose des prêts d'argent pour soutenir des « projets économiques » et intervient également à propos de la violence sexuelle (programme dit GBV: Gender based Violence); Center for Victims of Torture (CVT, États-Unis) pour les soins de santé mentale; Action of Churches Together (ACT, États-Unis) pour l'intervention de médecins psychiatres; l'Agence publique allemande de coopération technique (GTZ) intervient pour la construction du camp et l'animation d'un centre de formation professionnelle. On compte également les ONG Save the Children Found (SC-UK, Grande-Bretagne) et Centre canadien d'études et coopération internationale (CECI, Canada), ainsi qu'une ONG guinéenne pour l'assistance alimentaire aux vulnérables (REPC). Le Relief Activities of Detraumatization and Improvement of Refugees (RADIR) est une ONG créée sur place par quelques réfugiés qui cherche à développer des activités sportives, théâtrales, des jeux de rôles, etc. Le Bureau de coordination des réfugiés (BCR, représentant le gouvernement guinéen) a un local et contrôle une « brigade mobile de sécurité » (BMS, de la police guinéenne), ainsi que quarante-trois « assistants de sécurité » sélectionnés parmi les réfugiés. Enfin, un « comité des réfugiés » a été mis en place sous le contrôle du HCR et du BCR. Dans ce paysage très mondialisé du camp guinéen, il convient de mentionner aussi les grands panneaux et les drapeaux des organisations onusiennes et des ONG à la porte de leurs *compounds*, ou encore le manège des 4 × 4 blancs qui circulent dans son enceinte.

L'énumération de cette présence internationale, et l'excès d'encadrement qu'elle évoque sur cet espace étrange, hybride et inédit pour tous les présents, laissent perplexe. Car si c'est une présence très visible, elle est moins efficace que ce que peuvent laisser penser la lecture des rapports hebdomadaires ou mensuels des ONG, ou le nombre incalculable de réunions de coordination *inter-agencies*, de « sensibilisation », etc. Pour les réfugiés qui sont là, cette présence forme seulement une partie du contexte

de leur vie, celle qui les considère comme des victimes, comme les ayants droit d'une assistance internationale qu'ils ne contrôlent pas et en face de laquelle ils ne peuvent être que spectateurs, quémumeurs, plaintifs – dans le meilleur des cas, roublards, « tricheurs », « manipulateurs » ou « profiteurs du système », pour employer quelques-uns des nombreux termes qui les qualifient sur les lieux mêmes de l'intervention humanitaire.

L'injonction urgentiste impose en outre aux travailleurs des ONG internationales d'avoir toujours quelque chose d'urgent à faire; un empressement qui contraste avec la lenteur qui caractérise le rythme des réfugiés dans les camps. La lenteur est, elle, la forme visible de plusieurs états possibles chez les réfugiés « encampés » depuis plusieurs années: souffrance, ennui ou mélancolie attachée au lieu perdu et à l'incertitude du devenir, tissage de nouveaux liens sur place, transformation des habitations. Dans le présent suspendu de la vie des camps, se croisent ainsi les humanitaires expatriés qui s'affairent dans une urgence sans fin, et les réfugiés qui essaient de se repérer et de se refaire une vie dans ces nouveaux lieux et dans la lenteur.

115

Mais cette coprésence dissonante entre les travailleurs humanitaires et les réfugiés n'est qu'un aspect du malentendu inhérent à toute situation humanitaire. Celle-ci est en partie, mais en partie seulement, postcoloniale, à l'image du processus de mondialisation dont l'humanitaire est l'une des composantes. Un bref regard sur l'histoire récente de l'humanitaire permettra de mieux comprendre la formation de ce malentendu.

LES TROIS TEMPS DU RÉCIT HUMANITAIRE

Un long et lent processus a caractérisé le développement de l'humanitaire dans les pays européens, son institutionnalisation et sa justification. Ce n'est pas l'objet de mon propos, mais on pourrait en faire remonter l'origine aux « Dames de la charité » créées par saint Vincent de Paul en 1617, ainsi que, à leur suite, aux Confréries de la charité et aux maisons et hospices pour indigents, enfants des rues, réfugiés et vagabonds, qui connurent un succès considérable en France dans la première moitié du xvii^e siècle. À ce moment-là, apparaît déjà un usage politique presque immédiat, notamment lorsque le pouvoir monarchique en fait un moyen de contrôle et de mise à l'écart « des pauvres, des malades, de tous ceux auxquels la misère confère une paradoxale et dangereuse liberté² ».

J'insisterai davantage sur l'accélération de cette histoire dans les quatre

2. Jean-Christophe Ruffin, *L'Aventure humanitaire*, Gallimard, coll. « Découvertes », 1994, p. 26.

116 dernières décennies et sur la mondialisation du dispositif. Cette histoire récente constitue le *récit humanitaire* comme un des grands récits de la mondialisation, au sens où son action est une de celles qui constituent le monde *en tant que monde*. Cette part humanitaire à l'édification du monde mondialisé se fonde autant sur les réseaux mondialisés d'un gouvernement humanitaire des indésirables, que sur la référence nécessairement consensuelle à une humanité conçue comme identité dont le double n'est pas un « autre » égal, mais la victime absolue – un humain diminué, altéré et finalement imparfait³. Les coordinations internationales autant que locales des interventions humanitaires (les *clusters*), leurs liens (parfois involontaires et forcés, parfois plus conscients, stratégiques) avec le dispositif des interventions militaires à l'échelle mondiale, notamment onusienne, ou encore la formation d'un paysage mondial de camps sous leurs multiples formes et fonctions, sont quelques-uns des aspects de cette part humanitaire de la mondialisation, autant gouvernementale qu'idéologique. Comme les autres cependant, le récit humanitaire mondial n'en est qu'à son commencement, et c'est en grande partie en Afrique que se joue son avenir. Avant d'y revenir, on commentera très sommairement les trois étapes les plus marquantes de son histoire récente, sur fond de succession de crises.

Premier temps, celui des *French Doctors*. C'est le temps des engagements militants des années 1970 où l'on voit naître dans le Premier monde des mouvements qui se sont développés dans la contestation à la fois anticolonialiste en soutien aux mouvements de libération nationale du Sud, et postmoderniste au sein des sociétés du Nord, préparant les idéologies politiques et morales en vigueur au tournant du XXI^e siècle, ainsi que leurs débats intellectuels : le mouvement humanitaire contemporain, l'écologie comme mode de vie et comme politique, les cultures urbaines alternatives, l'ethnopolitique... Ils sont porteurs d'une critique généralisée contre le système de production et de consommation occidentale, contre ses valeurs morales et politiques, et à la recherche de ruptures et d'alternatives. Pour l'humanitaire, la guerre du Biafra d'une part, les salles de rédaction de l'hebdomadaire médical français *Tonus* d'autre part, servent de théâtre à la création de Médecins sans frontières en 1971⁴.

3. Je me permets de renvoyer, sur ce point, à mon article « Humanity as an Identity and its Political Effects. A Note on Camps and Humanitarian Government », *Humanity*, n° 1, 2010. À propos de l'image de la « victime absolue » et son effet de dépolitisation, voir Jacques Rancière, *La Méésentente. Philosophie et politique*, Galilée, 1995, p. 169-188.

4. Voir Rony Brauman, *Penser dans l'urgence* (entretiens avec Catherine Portevin), Seuil, 2006. Anne Vallaeys, *Médecins sans frontières. La biographie*, Fayard, 2004.

Deuxième temps, deuxième configuration : le tournant des années 1980-1990 correspond à la réorganisation politique et militaire du monde avant et après la chute du mur de Berlin. C'est la grande époque des opérations humanitaires très médiatisées, portant loin l'œil et la main du Premier monde. C'est l'époque de l'internationalisation des ONG et de leur professionnalisation, des rapprochements entre ONG et agences onusiennes. La création de l'OCHA⁵ au sein de l'ONU en 1992 a constitué une tentative visant à coordonner l'action humanitaire. Des conflits de compétence sont apparus, notamment sur les terrains africains, entre le HCR et l'OCHA, à propos de la gestion des « déplacés internes », dont le nombre est aujourd'hui évalué à 27 millions dans le monde, dont 12 millions en Afrique. Au niveau européen, ECHO⁶, créé également en 1992, occupe une place centrale dans le financement et le pilotage de l'intervention des ONG des pays européens, en particulier de la vaste nébuleuse des petites ONG sans indépendance financière. Le dispositif se compose également de très grandes ONG d'ampleur internationale. Les unes sont issues d'organisations nationales apparues au cours de la première moitié du XX^e siècle, les autres sont nées dans les années 1970. Cependant, pour toutes ces organisations, les années 1980-1990 ont été décisives du point de vue de leur organisation à l'échelle planétaire. Ce fut notamment le cas pour CARE (États-Unis)⁷, IRC (États-Unis, 1942), OXFAM International (1995)⁸, Save the Children⁹, ou encore Médecins sans frontières¹⁰.

117

Enfin, troisième temps, le contexte de la « guerre contre le terrorisme », après le 11 septembre 2001, a d'abord ressemblé à une science-fiction, pourtant il a accéléré la mise en œuvre effective d'un contrôle militaire à l'échelle mondiale et impériale... et l'humanitaire est logiquement entré sur cette scène mondiale ; la main qui frappe se prévaut désormais systématiquement de la solidarité de l'autre main, qui soigne (on l'a vu de forme exemplaire au moment des attaques contre l'Afghanistan en 2001 et de l'Irak en 2003, et on a parlé en 2011 de « guerre humanitaire » pour justifier l'intervention armée sur la Libye). Le gouvernement humanitaire qui se forme aujourd'hui est un dispositif performant

5. UNOCHA : Bureau de l'ONU pour la coordination des affaires humanitaires.

6. ECHO : Bureau de l'union européenne pour l'aide humanitaire.

7. Créé en 1946 aux États-Unis, CARE est devenu un réseau international dans les années 1970 ; CARE France a été créé en 1983.

8. L'organisation britannique OXFAM avait été créée en 1942.

9. La première organisation de Save the Children a été fondée à Londres en 1919. L'Alliance internationale Save the Children a été créée en 1997.

10. Créée en France en 1971, l'organisation crée le mouvement international MSF en 1997.

et mondialisé, composé d'experts et d'expatriés qui se donnent pour tâche d'assurer la gestion du chaos, le contrôle et le confinement des effets « catastrophiques » de la partition du monde entre les zones de prospérité et les surnuméraires. Cela structure aussi un *marché*, où se diffuse rapidement l'idée que l'affaire devient trop sérieuse pour la laisser aux seules mains des ONG. Un caractère plus « entrepreneurial » que « militant » se développe dans la culture professionnelle des très grandes ONG, en même temps que se généralise la privatisation de l'intervention humanitaire et, plus encore, des opérations de contrôle et sécurité sur les mêmes terrains.

118 En un mot, le moment est difficile, fatal même, pour un « mouvement » humanitaire que beaucoup ont vécu comme une forme alternative, concrète, effective, de solidarité internationale, en allant sur le terrain à la rencontre des « autres » lointains, vulnérables et sans ressources. Cet élan solidaire est encore présent chez une part des travailleurs humanitaires, mais il est concurrencé par d'autres motivations, aussi bien compassionnelles que professionnelles (faire une mission pour parfaire un cv), et plus encore écrasé par une bureaucratie biopolitique¹¹ et compassionnelle qui fait plus de place à la « gouvernance » qu'à l'action solidaire. C'est cette crise qui fait débat en 2010 dans les milieux intellectuels de l'humanitaire, même si le diagnostic et les solutions ne sont pas partagés par tout le monde.

LE GOUVERNEMENT HUMANITAIRE

Revenons plus précisément sur la formation actuelle de ce dispositif mondialisé qui institue la réalité du gouvernement humanitaire et ses potentialités à venir. Sans être une organisation unique ou une institution homogène sur le plan social et spatial, l'humanitaire existe bien comme un *dispositif* dont la description même reste provisoire, toujours susceptible d'évolution : ses formes réticulaires mènent vers des espaces nombreux, dispersés sur la planète avec plus ou moins de densité selon les continents – ainsi, l'Afrique, le Proche-Orient et l'Asie sont aujourd'hui les régions les plus investies par le dispositif. Aussi global

11. En référence à la science du gouvernement de la vie désocialisée (décrite et analysée par Michel Foucault puis développée par Giorgio Agamben), j'entends par là une gestion des corps et des espaces qui, au nom même de la compassion, implique des opérations de « tri » (*screening*) selon les catégories de population (hommes, femmes, « vulnérables », « handicapés », etc.), leurs transferts et leur confinement dans des camps, le tout contribuant à une désocialisation des personnes au nom de leur sécurité.

soit-il, ce dernier n'existe toujours que sous des formes locales qu'on peut parcourir, décrire et analyser, même si aucun de ces espaces ne se trouve hors de portée du réseau. En outre, loin de concerner les seules organisations non gouvernementales agissant dans le domaine humanitaire, il inclut tous les intervenants, publics et privés, gouvernementaux, intergouvernementaux, non gouvernementaux et onusiens qui utilisent le qualificatif humanitaire comme mode de reconnaissance, de distinction ou de légitimation de leur action sur le terrain. La collaboration, bon gré ou mal gré, entre toutes ces entités sur une même parcelle de l'espace mondial est une autre preuve que le dispositif, dans son ensemble, agit autant pour le contrôle que pour le soin.

Le gouvernement humanitaire n'a pas de véritable coordination mondiale organisée, encore que celle-ci soit imaginable, voire déjà en partie imaginée. Le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR) joue aujourd'hui un rôle dominant sur le plan politique et économique (nonobstant la concurrence de l'OIM, l'Organisation internationale des migrations). Il « sous-traite » ses opérations en passant des contrats avec de nombreuses ONG pour intervenir auprès des réfugiés qu'il a en charge : plus de 500 ONG au cours de l'année 2000 ; 575 en 2007 (dont 424 ONG nationales et 151 ONG internationales). Les créations en 1992, déjà mentionnées, d'OCHA et d'ECHO expriment cette vision supranationale. En 2010, une douzaine d'organisations non gouvernementales internationales (ONGI) mobilisaient 90 % des fonds de l'ensemble des ONG humanitaires et une petite part d'entre elles disposait de budgets supérieurs à celui du HCR¹². Enfin, en 2006, a été créé le « Dispositif mondial d'aide humanitaire » (*Global Humanitarian Platform*) pour réunir et coordonner les trois composantes de l'intervention humanitaire : les ONG, le mouvement de la Croix-Rouge (et du Croissant-Rouge) et les Nations unies avec les organisations internationales qui lui sont associées (International Organization for Migration, Banque mondiale, etc.). Le but est d'arriver à fluidifier et à harmoniser les relations entre ces différents intervenants et de mieux intégrer les petites ONG nationales dans la « plateforme », alors que, comme le note Élisabeth Ferris, « les grandes ONG internationales ont plus de points communs avec les agences des Nations unies qu'avec les ONG nationales du Sud¹³ ».

12. Élisabeth Ferris, « Le dispositif mondial d'aide humanitaire : une opportunité pour les ONG ? », *Migrations forcées* (revue multilingue), n° 29, *Réforme humanitaire : une promesse réalisable ?*, Centre d'études sur les réfugiés, Oxford, University of Oxford, janvier 2008, p. 6-8.

13. *Ibid.*, p. 7.

Durant la même année 2006, l'ONU a mis en place une stratégie dite de *cluster* (regroupement) pour organiser la coordination et la division des tâches entre les différentes agences onusiennes intervenant sur un même terrain local. C'est alors la modalité – en principe exceptionnelle mais de plus en plus courante et ordinaire en pratique – d'une « mondialité locale » qui prévaut, la rapide mise en ordre « globale » créant inévitablement, localement, des tensions entre acteurs internationaux soudain replacés dans un contexte local, et entre ceux-ci et les acteurs locaux.

120 Le signe et la condition de la puissance de l'humanitaire contemporain résident dans l'étrange présence-absence de ses « ayants droit », symboliquement omniprésents mais intellectuellement et politiquement absents : c'est le monde à part des « victimes », auxquelles est généralement associé le nom de réfugié. De manière ambivalente, des images en sont bien parfois exhibées sous des formes outrées : les journaux télévisés montrant fugitivement des images de désespoir ou les affiches de telle organisation humanitaire avec gros plan sur les yeux suppliants et le corps squelettique d'un enfant noir et nu... Mais ces personnes-là n'ont aucune place dans les conceptions du monde que la pensée occidentale produit. Que dire de ces « ayants droit », sinon les plaindre ou les condamner ? Une forme d'absence intellectuelle accompagne la mise à l'écart des « victimes », lesquelles n'apparaissent en général que sous la forme *révélée* de « l'impensable », de « l'intolérable » ou de « l'indicible ». Autant de figures extrêmes de l'exotique contemporain qui provoquent la sidération et confirment ainsi, par une mise en scène émotionnelle, le caractère *exceptionnel* de leur incursion inattendue dans les images du monde. Car l'exception est en dehors de la « réalité » qui, dans sa propre construction, exclut les sujets et la parole de cette altérité invisible. Et le geste lié à l'émotion (celui du bienfaiteur qui donne ou du volontaire qui décide de partir au loin) est directement relié à l'image de la souffrance qui est une image *révélée* de forme absolue : sans avant, sans après, sans contexte. Peur, compassion, souffrance, révélation absolue : ces émotions qui donnent l'élan de soi vers un « outre-monde » (selon l'expression de Paul Virilio), obscur et extérieur, composent les ressorts les plus puissants du gouvernement humanitaire, même s'ils restent le plus souvent des non-dits.

Le caractère exceptionnel du réfugié, identifié comme pure victime sans nom, relie les fils d'une généalogie politique de l'humanitaire, depuis le bras doux de la colonisation (missionnaires des ordres mendiants ou médecine coloniale) jusqu'à la main gauche d'un empire sans partage, où les infirmières, médecins et logisticiens, par leurs soins médicaux

et leurs distributions de nourriture et d'abris, font un travail de réparations et compensations immédiates, qui a pour effet d'entraîner une présence permanente aux côtés de la main qui contrôle et éventuellement frappe¹⁴. Cette présence fait de la biopolitique de survie une forme en soi de contrôle sur les lieux mêmes des malheurs, injustices et souffrances ainsi ramenés à la condition de désastres collatéraux de la mondialisation. Pour le dire sans cynisme mais sans euphémisme non plus, l'intervention humanitaire permet d'éviter les désordres. Là encore, la formule qui lie de manière intrinsèque l'assistance et le contrôle est ancienne¹⁵, mais la forme contemporaine de cette relation met en évidence la place du gouvernement humanitaire comme partie prenante d'une mondialisation fragmentaire et inégalitaire.

Ce sont les pays du Sud qui fournissent, par comparaison à cette échelle-là, globale, le plus grand contingent de vies fragiles et d'indésirables : l'argument prophylactique et sécuritaire – se protéger d'une « misère du monde » soi-disant envahissante – trouve sa place dans ce contexte-là. Il y a dans ces politiques et leurs justifications une incompatibilité entre le périmètre des « sociétés démocratiques » et le champ d'action du gouvernement humanitaire, qui concerne ceux qui sont maintenus dans une altérité radicale, non pas d'abord culturelle mais géopolitique. Celles-là tiennent celui-ci sur les marges ou les bords, pour lui réserver un traitement d'exception. C'est à la gestion de cet autre-là, l'étranger indésirable et sans citoyenneté, que se consacre le gouvernement humanitaire, dans une situation de pouvoir sur la vie qui est toujours perçue comme une situation d'exception, intermédiaire entre deux conditions « régulières », définies par leur inscription dans l'État-nation. Là se trouvent indistinctement sollicitées, mobilisées ou convoquées les multiples ONG, grandes ou petites, et leurs élans humanistes, compassionnels, réparateurs. Leurs intervenants circulent dans les mêmes lieux et les mêmes événements en s'adressant aux mêmes interlocuteurs, que les intervenants militaires, policiers ou administratifs agissant, eux, au nom du contrôle national ou onusien des frontières et des espaces.

121

14. Je renvoie sur ce point à Michel Agier, « La main gauche de l'empire. Ordres et désordres de l'humanitaire », *Multitudes*, 2003, n° 11, p. 67-77.

15. Voir notamment les ouvrages de Bronislaw Geremek, pour le haut Moyen Âge (*Les Marginaux parisiens aux XIV^e et XV^e siècles*, Flammarion, « Champs », 1976) et de Gérard Noiriel pour les XIX^e et XX^e siècles (*Réfugiés et Sans-Papiers. La République face au droit d'asile, XIX^e-XX^e siècle* [1^{re} éd. 1991], Hachette, 1999), ainsi que les développements de Michel Foucault sur le biopouvoir (« Il faut défendre la société », *Cours au Collège de France 1975-1976*, Gallimard/Seuil, 1997).

LA POLITIQUE DES RÉFUGIÉS

Revenons pour finir vers le camp de Boreah, dans la région forestière de Guinée, décrit plus haut, pour ajouter un élément à la complexité de la situation. En août 2003, des travailleurs d'une ONG humanitaire se font séquestrer par un groupe d'une cinquantaine de femmes réfugiées sierra-léonaises qui les retiennent sous la pluie, dans la « rue » principale du camp, tout un après-midi jusqu'à obtenir des bâches plastifiées pour le toit de leurs cases construites en terre et en chaume, et tout inondées par des pluies diluviennes. Aux travailleurs humanitaires qui ne comprennent pas leur action et leur disent que la livraison des bâches n'est pas du ressort de leur organisation, les femmes répondent que toutes les ONG sont semblables comme tous les réfugiés sont semblables. Après 122 plusieurs heures de confrontation et discussion, elles obtiennent finalement l'engagement par les responsables du camp que leurs bâches plastifiées leur seront livrées dans les jours suivants.

Cette mise en cause de l'ordre normal du camp prend la forme d'un agir politique sur le plus improbable des espaces politiques, le camp de réfugiés incarnant la « scène humanitaire » de la manière la plus aboutie et complète. D'autres conflits du même genre – manifestations devant les *compounds* humanitaires des camps, boycott de la ration alimentaire du Programme alimentaire mondial, réunions informelles et rédactions de cahiers de doléances, grèves de réfugiés employés dans les camps par les ONG et les agences onusiennes, etc. – ont lieu dans les camps de réfugiés, en particulier dès qu'ils s'installent dans une durée de plusieurs années, dépassant donc de loin le temps de l'urgence. Dans ce cadre, les réfugiés instaurent un face-à-face politique qui les oppose aux « UN » en général¹⁶, aux Blancs et à la « communauté internationale » réifiée sous leurs yeux par la présence humaine et matérielle du déploiement humanitaire.

D'autres événements ont eu lieu ces dernières années au Tchad, au Niger ou au Soudan, qui ont vu des enlèvements, assassinats ou expulsions de personnels humanitaires (certes, chaque fois, par des acteurs bien différents). Ils ne relèvent donc pas du type d'affrontement politique que j'ai pu observer dans divers camps de réfugiés. Cependant, ils désignent l'humanitaire comme l'acteur idéologique d'un conflit, ce qui est apparemment le comble de la politique en situation humanitaire... à

16. « UN » (United Nations) est le mot qui désigne, chez les réfugiés, l'ensemble indifférencié des acteurs de l'intervention internationale humanitaire.

moins de considérer tout autant l'historicité postcoloniale que le devenir mondial d'un dispositif humanitaire aux fonctions de gestion et pacification des crises de toutes sortes dans les pays du Sud, et en Afrique en particulier. Dans le wagon de la « communauté internationale », le gouvernement humanitaire, fait des ONG qui le composent, même malgré elles, un humanitaire « embarqué ». La violence que cette inclusion provoque en réaction est l'illustration d'une crise, au sens d'une déstabilisation du sens passé – ce que les travailleurs humanitaires expatriés vivent sur place comme une succession de « malentendus » plus ou moins graves ou tragiques.

Dans les débats qu'on a évoqués plus haut, ce sont cette violence tournée contre l'humanitaire « embarqué » et cette déstabilisation du sens de l'humanitaire – qui est passé, pour le dire en deux mots, de la forme du *mouvement* à celle du *gouvernement* – qui amènent certains intellectuels du monde humanitaire à appeler de leurs vœux une « dés-occidentalisation » de l'humanitaire. Et le mot blesse, comme il provoque la polémique. On y verra, pour conclure de manière positive, la nécessité d'un décentrement de la réflexion et de la stratégie, étape nécessaire pour qu'émerge l'horizon d'un monde commun.

123

R É S U M É

Une brève histoire de l'intervention humanitaire auprès des réfugiés et déplacés depuis les années 1970, ainsi qu'une description d'un camp de réfugiés en Afrique, permettent de s'interroger sur la formation et l'état actuel du gouvernement humanitaire.

RÉFUGIÉS SANS REFUGE

Le temps de l'Autre, en particulier quand celui-ci fonde l'identité du tout Autre (l'indigène, le colonisé, la femme, etc.), constituait, il n'y a pas si longtemps, un idéal ethnographique. Cet idéal scientifique, qui portait de nombreux savants dans des contrées lointaines et auprès de peuples perçus comme culturellement retardataires, se proposait de re-saisir dans sa totalité le « style » (Claude Lévi-Strauss) ou l'« esprit » (Bronislaw Malinowski) des systèmes culturels. Être le premier parmi les premiers Blancs à découvrir ce qui est préservé dans une culture lointaine non encore « contaminée par la modernité » était probablement la perspective la plus exaltante pour l'anthropologue. Ce passé est révolu. Les étudiants, même lorsqu'ils se destinent au métier d'ethnologue ou d'anthropologue, prennent connaissance de l'existence de cet idéal abstrait dans les livres et les manuels. La colonisation et ses bouleversements culturels ont grandement modifié le regard des vainqueurs sur leurs anciens « obligés » ; en retour ces derniers ont essayé ou ont cru possible, avec plus ou moins de bonheur (en vérité moins que plus), d'effacer la présence de l'Occident chez eux.

125

Si toutes les émigrations et toutes les immigrations ne résultent pas mécaniquement de la colonisation ou d'anciens rapports de domination coloniale entre nations, les corps et les visages qui apparaissent sur nos écrans de télévision donnent une image de la *co-temporalité*, qui n'est plus celle du choc violent et frontal entre des cultures distinctes mais qui met en présence des *mondes* dont les relations passées et présentes ne se sont pas radicalement modifiées. Il existe une homologie entre le colonisé et le réfugié (celui perçu et nommé comme tel), le premier était habité chez soi par l'autre, le second habite chez l'autre avec le sentiment, à tort ou à raison, qu'il ne sera jamais le bienvenu. Ou pire peut-être : que son statut est peut-être usurpé ; que de protection il n'a nul besoin, car à défaut d'avoir été invité, il s'est invité lui-même par la grande porte, en

inventant une histoire légitime, celle du héros persécuté fuyant la haine et l'intolérance politique de régimes dictatoriaux. L'un (le colonisé) est le prolongement de l'autre (le réfugié), même lorsque celui-ci obtient une *protection internationale* le faisant accéder à une position plus enviable et plus prestigieuse que celle de l'immigré ordinaire. Dans les faits, l'un et l'autre sont toujours rappelés à leur négligence et leur manquement coupables : ne pas rendre publics leurs actes, ne pas décliner leurs intentions réelles, cacher sciemment la vérité de leur état civil aux institutions nationales et internationales, ne pas dire sans hésitation pourquoi ils sont là – alors qu'ils devraient être idéalement ailleurs, chez eux ou dans une autre nation. Mais pas ici. Bref, l'un (le clandestin) violerait l'hospitalité, doublement, en ne possédant nul droit de visite et en s'installant sans droit au séjour ; l'autre (le demandeur d'asile ou le réfugié statutaire) mobiliserait des compétences discursives pour faire croire à l'incroyable (une persécution sans « preuve ») afin de faire l'économie d'un séjour illégal de longue durée.

126

IMMIGRÉ CLANDESTIN, DEMANDEUR D'ASILE
ET RÉFUGIÉ DANS LES PAYS DU SUD.
DES CATÉGORIES SUBSTITUABLES

Ces hommes et ces femmes qui nous apparaissent sans vie ou dans la détresse, en chair ou en os dans un camp, dans un campement urbain d'une grande ville, un documentaire, une fiction ou sur des milliers de photos, le sens commun les appelle *clandestins* ou *réfugiés*. Ces deux catégories sont substituables. Les journalistes, les élus, les militants, la population ne disaient-ils pas des personnes qui étaient hébergées dans le centre de Sangatte entre 1999 et 2002 qu'elles étaient des « réfugiés qui voulaient passer en Angleterre », ou les « clandestins du centre de Sangatte » ? Des mots tels que migrants, immigrés clandestins, sans-papiers, réfugiés économiques, illégaux, etc., sont des mots du langage ordinaire qui se substituent en permanence les uns aux autres sans jamais poser de problèmes de compréhension puisque, pour tous, ces mots renvoient à une seule et même réalité : la présence de celui qui n'est pas là depuis le début. Plus encore, il existe entre ces catégories des différences qui renvoient directement à des oppositions de statut et de condition. Il suffit de penser au *pouvoir d'idéalisation* que produit systématiquement l'expression « réfugié politique » à la fois chez ceux qui ont le pouvoir de qualification et ceux qui sont ainsi désignés. En Occident comme ailleurs. La notion de « réfugié politique » n'a en réalité aucune existence

juridique. Elle n'est mentionnée nulle part dans la Convention de Genève de 1951. Pourtant elle est sur toutes les langues et c'est elle qui surgit spontanément dès qu'il s'agit de juger une persécution ou une demande de protection.

Cette notion du sens commun produit deux effets à l'insu même des personnes qui la prononcent. Le premier est un *effet d'ennoblissement* de la condition d'immigré, le situant au point le plus haut de la hiérarchie de l'excellence attendue pour un immigré (qu'il soit réservé, reconnaissant, scolarisé, désirant rapidement s'intégrer, etc.). Ici c'est l'action politique revendiquée qui qualifie la légitimité de la demande qui est aussitôt assimilée à l'engagement (au don de soi), au combat pour la liberté et les valeurs universelles. Autant de qualités qui sont chères au pays qui offre sa protection. Le second effet est un *effet de sélection* : avoir fait de la politique, au sens où on l'entend dans les régimes parlementaires et démocratiques, est la posture la plus recevable, la moins contestable, la moins suspicieuse pour une demande d'asile. Si l'adjectif *politique* a pour effet de grandir le réfugié en en faisant un immigré convenable et digne d'être accueilli et protégé, l'adjectif *clandestin* a quant à lui pour vocation de noircir l'immigré, faisant de lui un être irrespectueux des conventions.

127

Si jusqu'alors mon propos s'est refusé à séparer et à opposer ces deux catégories (clandestin et réfugié) en ne les examinant pas l'une indépendamment de l'autre, c'est parce que les exemples sont nombreux qui montrent, en particulier dans les pays dépourvus de droit d'asile interne, les similitudes entre la condition de l'immigré clandestin et le demandeur d'asile. C'est le cas au Maghreb (Maroc, Algérie et Tunisie)¹. Le demandeur d'asile, dans cette région du monde, pendant l'examen de son dossier peut se retrouver plusieurs fois, faute de document attestant qu'il a sollicité officiellement l'asile auprès du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), en *situation apparente de clandestinité*. La peur du contrôle de police et de l'expulsion est à cet égard aussi forte chez le réfugié statutaire que chez le demandeur d'asile ou le migrant clandestin.

Ainsi, lors d'un contrôle policier, ce n'est pas la réalité juridique à l'instant du contrôle qui importe (par exemple l'attente d'un nouveau récépissé), mais la représentation subjective que les policiers se font des

1. Je me permets de renvoyer à ce propos à mon enquête, Smaïn Laacher, *Migration clandestine et Asile en Tunisie*, Rapport pour le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, Genève, octobre 2005.

rapports entre la légalité et certaines nationalités : à défaut de « papiers » et donc de nationalité attestée, la subjectivité policière se rabat sur les corps pour attester de l'identité des personnes – il est africain donc très probablement en situation illégale. Le pasteur Raymond, de nationalité camerounaise, responsable de Caritas à Tunis en 2005, en a lui-même fait l'expérience : « Ma carte de séjour est valable un an. Pour la renouveler, on vous donne une carte valable un mois. Mais entre l'expiration et le renouvellement il peut se passer trois ou quatre mois sans aucun papier : on est donc un sans-papiers. Et pourtant je suis en situation régulière en Tunisie. Et comme les autres, pendant cette période dans laquelle je n'ai pas de papiers, moi aussi je ne suis pas du tout rassuré, j'ai très peur d'un contrôle de police². »

128 Réfugié ou non, c'est le sentiment d'insécurité qui est permanent. Sans aucun doute, cette situation objective (l'existence de périodes de « clandestinité » dans une situation de légalité juridique du point de vue du HCR) est-elle renforcée par le fait que le HCR dans tel ou tel pays (pauvre ou dictatorial) n'éprouve pas le besoin impérieux de respecter scrupuleusement et systématiquement, entre autres, les conditions de confidentialité d'un entretien ; de présenter lors de la première rencontre les droits et les devoirs de chacun (demandeurs d'asile et HCR) ; d'informer systématiquement les personnes sur la procédure d'asile et les conditions d'un recours éventuel ; de tenir les personnes informées, par écrit, de la décision du HCR et des conséquences d'une réponse positive comme d'une réponse négative dans le contexte propre du pays d'accueil. On oublie trop souvent que la protection est inséparable de l'existence pratique d'un sentiment d'être protégé ou du sentiment d'avoir la certitude de ne pas se retrouver sans défense ni recours face à l'arbitraire de n'importe quelle institution ou de n'importe quel représentant de l'État.

Mais la figure du réfugié ne peut se résumer à sa condition juridique incertaine lorsqu'il n'est pas accueilli par un pays où le droit d'asile et la Convention de Genève sont relativement respectés et garantis. Le réfugié partage avec d'autres (demandeur d'asile et immigré clandestin) une remarquable similitude, celle de leurs conditions d'existence matérielle et symbolique.

2. Entretien avec l'auteur, Tunis, août 2005.

REFUGE DANS L'IMMONDICE

Ce qui frappe en premier lieu lorsqu'on regarde attentivement l'univers des réfugiés, que ce soit dans le camp de Dadaab³ au Kenya ou dans la « jungle » à Calais, c'est d'abord l'envahissement des immondices autour des abris de fortune. Ce qui est ici aboli, c'est l'organisation de l'espace en lieux distincts : un lieu de dépôt des déchets et un lieu de repos des personnes. Pour la plupart de ces femmes et de ces hommes, cette situation était loin d'être ordinaire dans leur quartier ou leur village. Ils en font pour la première fois la brutale expérience en terre d'exil. Le plus choquant n'est pas tant la saleté que l'abolition de la distance entre les espaces, jetant ainsi les hommes et leurs déchets dans un même et unique lieu. Non pas séparation des uns et des autres mais stockage et accumulation des détritiques et de leurs producteurs. Comme si partager son quotidien dans la boue et avec les rats pouvait ne pas choquer la conscience.

129

Une vie dans l'ordure parce qu'on compte pour rien pour le plus grand monde, parce que le monde vous oublie ou vous a déjà depuis longtemps oublié, car d'une certaine manière la discrétion, une relative invisibilité, une parole tue, en un mot l'absence du politique et de la politique a considérablement renforcé cette croyance collective qu'ils ne sont que de passage, ou probablement pire encore, qu'il n'y a pas de raison de croire, au moins en théorie, à l'égalité fondamentale (même si celle-ci demeure *introuvable*) de tous les êtres indépendamment de leur origine, de leur nationalité, de leur confession et de leur condition sociale.

Ces espaces de stockage que sont les camps, un peu partout dans le monde, quels que soient leur forme, leur durée et leur degré de contrôle par de multiples autorités nationales et internationales, rassemblent des femmes et des hommes en surnombre, constituant autant de populations en trop. Celles-ci ne se trouvent d'ailleurs pas seulement dans des camps ou des campements. Elles sont dans des grottes (comme à Zintan, au nord-ouest de la Libye fuyant les bombardements), des bois ou des forêts comme au Maroc, échouées sans vie sur une plage en Europe (Lampedusa en Italie pour ne citer que la plus connue), et, quand ils sont dans la ville, elles se tiennent et sont toujours tenues à l'écart, comme si leur

3. Selon le HCR, la capacité d'accueil initiale des trois camps de Dadaab au Kenya était de 90 000 personnes réfugiées sous sa protection. Aujourd'hui, en 2012, plus de 463 000 réfugiés y sont hébergés, dont environ 10 000 sont des réfugiés de la troisième génération nés à Dadaab de parents réfugiés eux-mêmes nés sur place.

place naturelle était en marge ou sur le bord. Elles sont là comme des ombres, mais ce sont les seules à être de partout et de nulle part. Elles constituent un trop inutile, en un mot elles sont *redondantes*.

Le sol, sans existence légale, ne porte plus que des êtres flottants, abandonnés à eux-mêmes, ne vivant et ne se retrouvant qu'à la périphérie du monde des hommes et de l'urbanité. Tel est le destin de millions de femmes et d'hommes sur notre planète, qu'ils soient réfugiés reconnus ou errants fatigués par un exil qui n'a de cesse de se répéter. Ces hommes et ces femmes témoignent d'une humanité qui s'est dégradée dans un environnement dégradant à cause de la famine, de la guerre, de la violence des milices ou des paramilitaires, etc. Les abris de fortune (la tante du HCR en fait partie), les vêtements portés, les corps, les regards, la démarche, les relations entre les personnes, les ordures, le tout forme un univers matériel et symbolique dont tous les éléments sont implacablement liés et reliés. Un *monde de désolation*, au sens d'Hannah Arendt, c'est-à-dire une perte du monde commun et de l'espace public à partir duquel les hommes peuvent vivre ensemble. Le sentiment d'une perte radicale d'appartenance au monde.

« STOCKER » ET « TRIER ». DEUX OPÉRATIONS DE PLUS EN PLUS COMPLEXES ET ALÉATOIRES

Mais avant de *stocker*, volontairement ou non, encore faut-il que les États et leurs institutions puissent *trier* pertinemment. Comment reconnaître le « vrai » réfugié du « faux » ? Celui dont on pense qu'il a besoin d'une protection internationale de celui dont on pense, à tort ou raison, qu'il n'est pas concerné par l'asile et l'octroi du statut de réfugié ?

Le départ réunit, malgré elles, des personnes de toutes conditions et aux multiples ambitions, qui veulent quitter leur pays pour des raisons différentes mais qui ont, sans aucun doute, une vision assez semblable des causes de leur émigration : échapper à la mort ou à la condition d'inutile au monde. Autrement dit, il ne peut exister aucun système légitime de *tri sélectif*, lors du départ ni pendant le voyage, qui opérerait une distinction, aisément reconnaissable et légitime, entre celles et ceux qui quittent leur pays pour de « bonnes » raisons (être persécuté) et celles et ceux qui le quittent pour de « mauvaises » raisons (la recherche d'un travail).

Si dans le pays d'origine les positions et les statuts sociaux des candidats à l'immigration sont, contrairement à ce que l'on pense, significativement hétérogènes, la route et ses multiples imprévus, ainsi que le système de dépendance dans lequel sont insérés les migrants, effacent les

anciennes différences (riches-pauvres, hommes-femmes, fuite ou accès à une vie meilleure) ou à tout le moins les neutralisent provisoirement. Sur la route, rien ne vient distinguer objectivement celui ou celle qui a fui la faim, une persécution, un viol collectif qui restera impuni, l'impossibilité de poursuivre des études, etc. Ils et elles partagent les mêmes embarcations, sont transportés dans les mêmes camions, se retrouvent dans les mêmes haltes, subissent les mêmes violences, sans distinction de nationalité, d'origine sociale, de sexe ou d'âge, font partie des mêmes groupes de voyageurs, logent dans les mêmes ghettos, les mêmes squats ou les mêmes chambres, les femmes seules ou avec enfants, « mariées » ou non, se livrent par nécessité à la prostitution, etc. C'est ce phénomène d'*indistinction des conditions* au cours du voyage que le HCR nomme les « flux mixtes ». En réalité, ce phénomène existe dès le départ, pendant le trajet mais aussi pendant les mois d'attente dans un pays d'installation provisoire.

131

Sans aucun doute la problématique centrale, du point de vue du réfugié (avec statut ou en espérant un), est celle de la perte du foyer. Il importe de s'arrêter sur cette perte, sur ce qu'elle représente, mais aussi sur ses conséquences à long terme.

L'ABSENCE DU FOYER, UN SOL QUI SE DÉROBE

Les premiers pas sur la « terre crainte », et pourtant désirée, laissent les corps en apesanteur. Qu'est-ce qu'un corps qui n'est pas soutenu par le droit et par le sol ? Le droit permet une existence officielle et donc permet d'être nommé. Mais l'espace du *refuge chez les autres* s'il protège de la violence reste absolument antithétique du foyer protecteur, de la maison dans laquelle on peut se réfugier, du *chez-soi*, au sens de la maison et plus largement de la nation⁴.

Il suffit d'avoir observé des réfugiés, en Afrique par exemple, pour remarquer l'impérieuse nécessité, même en situation de détresse et de grande dépossession, de retrouver des gestes familiers, ceux qui encadraient naguère les pratiques routinières : se chauffer, se faire à manger, se raser, se laver, etc. Retrouver et se retrouver dans des habitudes que la violence ou le long et périlleux voyage a brisées. Les objets qui donnaient une âme, un esprit, un pouvoir de propriété légitime sur la demeure familiale, ont laissé place, par la force des choses, à la possession du strict

4. Les développements qui suivent sur l'importance du foyer sont en partie issus de mon ouvrage *Le Peuple des clandestins*, Calmann-Lévy, 2007.

nécessaire que l'on trimbale ici et là avec peine. Mais même quand on n'a plus rien, il reste encore *soi*, c'est-à-dire un corps qui oblige à se tenir debout, car les obligations à l'égard des siens sont nombreuses et n'ont pas encore été remplies.

La religion, la puissance économique, la célébrité, la reconnaissance sociale sont autant de formes spécifiques d'un *chez-soi mobile* susceptible d'atténuer la douleur inhérente à la perte de la terre natale. Cela vaut, il est vrai, pour les intellectuels et plus spécialement pour les écrivains. Mais, contrairement à la déclaration de Victor Hugo qui écrit que « l'exil n'est pas une chose matérielle, c'est une chose morale, tous les coins de la terre se valent⁵ », l'exil est indissociablement matériel, moral et politique. Il paraît improbable, sauf à avoir une vision littéraire et métaphysique de l'exil, que « tous les coins de la terre se valent ». Ou alors il faut aussitôt préciser que « tous les coins de la terre se valent » dans l'absolu, en théorie, en aucun cas en pratique. On éprouve l'irrépressible désir de vivre sur un sol qui ne se dérobe point à ses yeux ni sous ses pas, lorsque l'on est dépourvu des ressources constitutives d'un *chez-soi mobile*.

Il faut avoir une maison à soi, une terre à soi, un pays à soi, une nationalité à soi pour faire mine de ranger du côté des postures réactionnaires ces éléments pourtant au fondement de ce que l'on appelle, souvent avec solennité, la citoyenneté. Le désir de terre natale, chez tous les réfugiés que j'ai rencontrés lors de mes enquêtes, est à mille lieues d'une vision nationaliste de la nation. Que l'on soit un immigré ordinaire, un clandestin en transit, un demandeur d'asile ou un réfugié, la notion de terre natale revêt la même signification : l'émigration est un acte de rupture corporelle et affective d'abord avec un territoire sur lequel existaient une population et un ordre politique, culturel et moral.

Mais s'il est vrai de dire que l'émigration est la cause de la rupture, il importe de rappeler ce fait fondamental : l'émigration en tant que phénomène social résulte de l'effondrement des structures sociales et des cadres symboliques qui maintenaient et reproduisaient la société. L'histoire de ces ruptures, qui est celle de ceux qui l'incarnent dans leur chair et leur malheur, se confond avec l'histoire de la guerre comme forme exacerbée de la misère et de l'exclusion. Ce que deviennent les victimes des conflits qui provoquent des déplacements de populations, ce sont des *personnes dépossédées d'un foyer*. Rapportée à ces millions de personnes sans assignation, ou ne possédant comme seule identité

5. Victor Hugo, *Actes et Paroles*, vol. 2, *Pendant l'exil 1852-1870*.

publique et seule condition sociale que celle de réfugié, la notion de foyer recouvre des enjeux fondamentaux souvent peu explicités.

Originellement, le foyer ne désigne pas l'espace domestique et sa morale, ni la *patrie* (*homeland*) pour laquelle on sacrifie sa vie. Même si l'espace domestique et la patrie ont quelques similitudes structurales : dans les deux cas, ce sont des lieux de protection des personnes qui se présentent sous forme d'abri et d'asile et des lieux où il existe des biens qui sont la propriété de la famille, de la nation ou du *foyer national*. Mais le foyer est aussi et avant tout un espace central d'où procèdent les choses et les événements. Ainsi, le foyer est le centre du monde non pas au sens topographique, mais au sens existentiel : lieu où se réunit la famille et qui se confond avec la famille, lieu de la chaleur et lieu où on fait du feu, lieu où on est à l'abri, lieu où l'asile est possible. Le foyer est le centre du monde d'où provient toute chose, non parce que c'est un lieu où l'on habite mais parce que c'est un lieu où l'on peut revenir et un lieu où l'on peut se réfugier (au sens du refuge et non de la protection juridique). Le foyer est le lieu d'où l'on part mais aussi le lieu où l'on revient nécessairement : rentrer dans son foyer, c'est aussi rentrer dans son pays natal comme on revient chez soi. Sans foyer, la vie se fragmente, perd de son unité et de son sens.

133

Je me souviens de la phrase de Hussein, un Afghan de 23 ans, rencontré dans le Nord-Pas-de-Calais lors de mon enquête sur le centre de Sangatte en 2002 : « Aujourd'hui, je tourne comme un fou autour de moi. Je suis en France comme dans une maison où je ne sais pas où sont les toilettes, la cuisine, la salle de bains. [...] Je ne sais plus comment les choses sont faites ni comment elles doivent être faites. Et qui peut me dire comment elles doivent être faites ? » Devenir soi-même le seul centre du monde est la trace sans équivoque d'une confusion des sphères (dedans-dehors, public-privé, subjectif-objectif, national-étranger, etc.) et, au-delà, d'un effritement du sens du monde, d'un monde devenu proprement insensé. Tourner autour de soi ou avoir la planète ou le camp comme horizon sans fin, une prison à ciel ouvert et sans barreau, souligne l'absence de foyer dans lequel on ne peut plus revenir ni se réfugier. L'absence de foyer signifie dans ce cas une absence de lieu.

Quitter son pays pour aller chercher un travail ou fuir une persécution, c'est traverser des mers et des frontières et parcourir des milliers de kilomètres, mais, dans le même geste, c'est celui d'émigrer pour devenir immigré même avec le statut de réfugié, défaire et se défaire du sens du monde ancien sans habiter aucun monde nouveau. Peter Berger, dans un texte remarquable sur l'exil, analyse finement ce qui fonde le

134 foyer comme centre du monde⁶. C'est là, dans le foyer, écrit-il, que se croisent deux lignes : la « ligne verticale » et la « ligne horizontale ». La ligne verticale est celle qui monte au ciel et qui descend jusque sous la terre, au pays des morts. La ligne horizontale représente la « circulation terrestre : toutes les routes qui mènent à travers la terre à d'autres lieux ». Au foyer, explique encore Peter Berger, l'on est au plus près des dieux du ciel et des morts sous la terre. Combien de fois n'ai-je entendu lors de mes conversations avec des errants et des réfugiés que leur seule hantise c'était de « mourir seul comme un chien », loin des leurs et de leur territoire. N'est-ce pas cela que signifie l'expression « vouloir mourir auprès des siens » ? C'est d'ailleurs lors d'un décès dû aux conditions inhumaines du voyage clandestin, du séjour dans un camp de réfugiés ou dans un pays de transit que chacun est ramené, avec violence, à cette terrible vérité : celui qui a quitté les siens, volontairement ou non, ne retrouvera plus jamais une nouvelle terre où se croiseront la ligne verticale et la ligne horizontale. Les deux lignes qui structuraient toute l'existence de chacun et du groupe. Loin de son foyer, la rupture sera définitive entre lui et les morts qui sont aussi ses morts. En terre d'immigration, les dieux seront devenus inaccessibles, dépourvus de leurs pouvoirs sur leurs communautés puisqu'ils seront devenus des dieux sans communauté, ni territoire, ni expressions publiques. La ligne verticale se réduira alors à sa plus simple et, d'une certaine façon, à sa plus pauvre expression, celle d'un monde vécu tournant sans cesse autour de lui-même. Quant à la ligne horizontale, elle sera débarrassée de tous ses appuis et de ses points fixes constituant « une sorte de plaine de distance nue, balayée par tout ce qui la traverse⁷ ».

Je ne mets pas sur le même plan des registres différents : la solitude et l'isolement dans des grandes villes cosmopolites et la misère et la violence qui régnaient dans la ville ou le village d'origine ; la violence symbolique de la ville d'accueil et la domination étouffante des hommes sur les femmes, etc. Bien sûr, et chacun en conviendra, mieux vaut des *soucis communs*, même dans un pays quelque peu suspicieux, que l'arbitraire sans recours, l'assassinat comme seul mode de règlement des conflits ou l'impossibilité de se nourrir et de nourrir sa famille. Pourtant, partir, contraint ou non, vivre comme immigré dans la ville ou s'installer dans la condition de réfugié dans un camp, c'est immanquablement se trouver dessaisi de son foyer (le centre du monde) et penser qu'il sera toujours

6. Peter Berger, « L'exil », *Périphéries*, revue en ligne, octobre 1999.

7. *Ibid.*

possible de le réaménager dans le monde des autres dont la principale caractéristique est d'apparaître, au moins dans un premier temps, comme confus et désorganisé. Malheureusement, quand on émigre, il n'est pas possible d'emmener avec soi l'intersection des deux lignes comme le faisait et le font toujours les nomades qui, sans cesse en déplacement dans des univers cohérents entre eux, en même temps qu'ils déplaient leurs tentes déplaient dans le même mouvement leurs deux lignes. Dans cette configuration, la ligne horizontale et la ligne verticale ne sont pas seulement des éléments du déplacement, elles sont constitutives de l'esprit même de la circulation qui, tôt ou tard et quelles que soient les routes empruntées, mène et ramène au foyer ; le lieu d'où partent toutes les routes pour aller vers tous les lieux.

Les objets peuvent s'échanger, jamais les foyers. On n'échange pas un foyer contre un autre. Aucune négociation, ni aucun arrangement ne sont possibles, ni même imaginables, dans ce domaine. Le foyer est unique parce qu'il n'existe, par définition, qu'un seul centre du monde. Une fois en terre d'immigration, et cela est particulièrement vrai pour les clandestins et les demandeurs d'asile, la première expérience sera bien celle d'une conscience aiguë de la perte définitive du foyer en échange d'un hébergement. D'ailleurs, tout le dispositif en matière de logement des étrangers nouvellement arrivés, en France et en Europe, est construit sur l'idée de la prise en charge, absolument tout le contraire de l'idée de propriété de soi et de maîtrise de ses ressources. Quand, par exemple, en France les demandeurs d'asile attendent leur statut de réfugiés, ils sont hébergés (pour les plus chanceux) dans des centres de transit appelés centres d'accueil pour demandeurs d'asile. Lorsqu'ils obtiennent le statut de réfugié, ils sont accueillis dans des centres provisoires d'hébergement. Depuis quelques années, les réfugiés peuvent aussi être hébergés en centre d'hébergement et de réinsertion sociale. Des associations interviennent en faveur des demandeurs d'asile et des réfugiés pour les aider à trouver un logement en recourant par exemple au système du bail glissant. Le bail glissant permet à un « public défavorisé » (c'est le langage employé par les professionnels) d'accéder à un logement ordinaire par le biais d'une sous-location avec un « accompagnement social » pendant une durée déterminée avant de faire passer (« glisser ») le bail au nom du sous-locataire. L'objectif est d'accompagner ces populations vers leur « autonomie dans le logement ». Dans l'esprit, en pratique et dans les mots, tous ces dispositifs renvoient au provisoire et à l'absence de choix. Alors que le foyer a partie liée au sacré et à la sacralisation (aux dieux et aux morts), le centre d'accueil

ou le centre d'hébergement provisoire dans lesquels sont accueillies ces populations de partout et de nulle part signe la nature profane du lieu d'habitation. Ce n'est plus l'histoire collective d'une vie que traduit le foyer mais, au mieux, le lieu anonyme où chacun peut être de nouveau nommé par son seul nom.

Pourtant, il suffit d'être attentif à ces visages de réfugiés pour y voir de l'espoir, ce sentiment si précieux qui préserve contre le malheur perpétuel et la négation de soi. C'est l'espoir qui permet d'attendre. Attendre. Tous ceux qui sont à la recherche d'un lieu où se mettre en sécurité le savent intimement, l'espoir permet de croire comme probable l'accomplissement de ce que l'on désire.

R É S U M É

Les victimes des conflits qui provoquent des déplacements de populations deviennent des personnes dépossédées d'un foyer. Rapportée à ces millions de personnes sans assignation, ou ne possédant comme seule identité publique et seule condition sociale que celle de « réfugié », la notion de foyer recouvre des enjeux fondamentaux souvent peu explicités.

ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX
ET NOUVELLES CATÉGORIES
DE MIGRANTS :
DE LA SÉMANTIQUE
À LA GÉOPOLITIQUE

137

Depuis une quarantaine d'années, la question environnementale et les conséquences de l'action humaine sur les changements climatiques observés ou annoncés ont largement pénétré les consciences, au point que ce sujet est devenu un enjeu politique de première importance. Depuis, le développement durable, les économies « vertes », l'érosion de la biodiversité sont autant de thèmes qui mobilisent les opinions publiques et qui nourrissent les débats politiques dans de nombreux pays, tant au Nord qu'au Sud, en même temps qu'ils font l'objet d'après négociations au niveau international.

Si la responsabilité humaine du réchauffement global de la planète a été largement établie par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), le calendrier de ces changements, leur ampleur et les conséquences pour l'avenir demeurent encore très discutés¹.

11. Ces incertitudes sont largement exploitées par le puissant lobby des « climato-sceptiques » qui rejettent ou minimisent l'importance du rôle joué par l'homme dans les changements climatiques. Aux États-Unis, ont pourtant été dénoncés les liens et les réseaux d'influence établis entre des *think tank*, parfois très proches de groupes industriels fortement émetteurs de gaz à effet de serre, et des personnalités politiques (républicaines, le plus souvent) défendant les thèses les plus libérales en matière économique. En France, Claude Allègre (entre autres) a provoqué une polémique comparable en pourfendant les travaux du GIEC. Malgré son succès médiatique, les thèses controversées défendues dans son ouvrage, *L'Imposture climatique* (Plon, 2010) furent réfutées en 2010 par l'Académie des sciences.

Au-delà des aspects strictement climatiques ou environnementaux (sécheresses, inondations, élévation du niveau des mers, modifications des écosystèmes, disparition ou déplacement d'espèces animales ou végétales...), c'est dans le domaine des migrations humaines que les prévisions les plus alarmantes sont annoncées. Selon les auteurs et les périodes de temps retenues, c'est en dizaines, voire en centaines de millions d'habitants que sont estimées les populations qui seraient amenées à devoir quitter leur cadre de vie en raison des dégradations de leur environnement².

138 Il y a trente ou quarante ans, les débats sémantiques sur la distinction entre migrations « volontaires » ou « forcées », « internes » ou « internationales » ne mobilisaient guère que les spécialistes et il était rare que les déplacements de population liés à des contraintes environnementales fassent l'objet de campagnes de sensibilisation à ce type de problèmes. Il en va tout autrement aujourd'hui, et la prise de conscience des enjeux environnementaux a été accompagnée par l'apparition de nouvelles catégories pour désigner ce type de migrations. « Réfugiés de l'environnement », « éco-réfugiés », « réfugiés climatiques » sont quelques-unes des diverses expressions maintenant employées – et largement relayées par les médias – pour nommer ces mouvements de populations. En 1985, c'est à Essam El-Hinnawi, expert à l'UNEP, que l'on doit l'expression « réfugiés environnementaux ». Mais c'est à partir de la conférence de Rio de 1992 et, plus encore au tournant du XXI^e siècle, que ces diverses catégories sont entrées dans le langage courant ; en ne faisant qu'accroître la confusion concernant la définition du réfugié. Depuis lors, un certain nombre d'acteurs issus pour l'essentiel des milieux académiques ou des ONG s'emploient à faire en sorte que le droit international définissant le statut de réfugié soit élargi à ces « nouveaux réfugiés » que seraient les victimes des crises et catastrophes environnementales³. Pourtant, au-delà de l'extrême confusion qu'encourage la multiplication des vocables employés pour désigner ces victimes, il y a de bonnes raisons de penser qu'un certain nombre d'obstacles ou d'arguments interdiront – pour longtemps encore – cette évolution du droit.

2. Norman Myers et Jennifer Kent, *Environmental Exodus. An Emergent Crisis in the Global Arena*, Washington D.C., Climate Institute, 1995.

3. Christel Cournil, « Émergence et faisabilité des protections en discussion sur les "réfugiés environnementaux" », *Revue Tiers Monde*, n° 204, *Réfugiés climatiques, migrants environnementaux ou déplacés ?*, Armand Colin, décembre 2010, p. 35-54.

MIGRATION ET ENVIRONNEMENT,
UNE LONGUE HISTOIRE

Face à des conditions environnementales critiques ou simplement défavorables, la migration a sans doute été la première réponse qu'ait pu apporter l'homme pour affronter, ou plutôt pour contourner, les contraintes de la nature. Les économies de chasse et cueillette en sont les meilleurs exemples ; elles nous rappellent que les migrations environnementales ne sont pas nouvelles et qu'elles ne sont pas nécessairement liées à l'action anthropique. Une brève mise en perspective s'impose donc et nous le ferons à partir d'un exemple.

Pendant les années 1970, plusieurs années de sécheresse ont frappé durement les pays d'Afrique sahélienne. Récoltes perdues, cheptels décimés, malnutrition et « exode » des populations constituèrent le lourd tribut payé. Pour les spécialistes du climat, ces catastrophes s'expliquaient alors par l'extrême vulnérabilité de cette région proche du désert du Sahara, caractérisée par la faiblesse des précipitations pendant la courte saison des pluies et par leur très grande variabilité interannuelle. Pour les agriculteurs comme pour les éleveurs, la rigueur et l'instabilité des conditions climatiques étaient des phénomènes connus et la mémoire collective permettait d'ailleurs de dater et même de nommer ces famines plus ou moins cycliques liées à ces épisodes de sécheresse. Dans un contexte de très grande fragilité des systèmes agraires – dont certaines des caractéristiques sont l'économie des moyens techniques et la nécessité d'une main-d'œuvre nombreuse –, la réponse apportée par ces populations résidait dans leur déplacement temporaire ou durable vers des lieux plus propices : là où il avait plu davantage, là où il était possible de trouver des pâturages ; ou encore, là où ces populations pouvaient avoir accès à une forme ou une autre d'assistance, en ville notamment. Passés ces épisodes de crise, le défi pour les agriculteurs consistait à obtenir les semences nécessaires pour la prochaine saison de cultures et, pour les éleveurs, à reconstituer progressivement leur cheptel. Aussi fragile soit-elle, la gestion du risque était donc en partie intégrée dans le système ; même si, bien sûr, cette fragilité avait un coût économique, social et démographique important. Mais, les questions que soulève cet exemple nous renvoient aux problèmes que pose toute catégorisation : comment qualifier ces déplacements et *qui* les qualifie ? À la lumière des termes employés aujourd'hui, s'agissait-il de « migrations forcées » ? Ces personnes déplacées étaient-elles, *déjà*, des « réfugiés environnementaux », voire, des « réfugiés climatiques » ? Quels rapports ou quelles différences avec les migrations dites de « travail » ?

Les réponses à ces questions ne peuvent être qu’ambivalentes. Dans l’exemple cité, dans la mesure où le risque est en partie assumé et que la mobilité est l’une des réponses apportées aux contraintes du milieu, qualifier de « migrations forcées » ces déplacements conduirait à accorder un poids excessif aux déterminations de la nature et, dans le même temps, un bien faible crédit aux capacités de réaction et d’adaptation des sociétés concernées. On le voit, aussi rigoureuse qu’elle se veuille, toute entreprise de catégorisation des sociétés humaines contient souvent une part de représentation. Dans l’exemple présent, une certaine forme d’ethnocentrisme occidental associé à des perceptions et des représentations de systèmes économiques et sociaux jugés fragiles et peu performants intervient clairement dans l’élaboration de ces catégories. Pourtant, lorsque la mobilité est assumée – ce qui est le cas d’un bon nombre de systèmes agraires – il est difficile de parler de migrations forcées; la prudence s’impose donc. Par ailleurs, voir rétrospectivement dans ces déplacements liés à la sécheresse la conséquence du réchauffement climatique demeurerait pour le moins aventureux. Car, si tout système climatique (sec, tropical humide, tempéré, etc.) peut en partie se décrire par des moyennes statistiques (de températures, de précipitations, etc.), aucun n’échappe à la variabilité interannuelle et intersaisonnière. En d’autres termes, on ne peut oublier que les « excès » de la nature – qui se traduisent notamment par des hivers plus rigoureux que d’autres, des « canicules » ou des crues « du siècle » – sont pris en compte dans l’élaboration de ces moyennes (sur dix ans, cent ans...). Or, si aujourd’hui tout épisode climatique extrême est un peu rapidement associé aux changements climatiques, les scientifiques restent encore très prudents dans leurs interprétations et dans la détermination précise des responsabilités humaines. C’est *a fortiori* le cas pour des phénomènes climatiques dont on connaît l’ancienneté et la répétitivité dans le temps.

RÉFUGIÉ, UN STATUT DIFFICILE À RESPECTER ET À APPLIQUER

Dans la très grande diversité des migrations – internes ou internationales – les réfugiés constituent la seule catégorie de migrants à être définie et reconnue par le droit international et, en premier lieu, par la Convention de Genève de 1951. Dans son article 1^{er}, le statut de réfugié s’applique à toute personne qui, craignant « avec raison d’être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont

elle a la nationalité [...] ». Depuis cette date, si la problématique de l'asile et de la protection des réfugiés a beaucoup évolué, cette convention inspire toujours l'essentiel des procédures mises en place pour protéger ces populations. Ces dernières sont cependant très différentes selon les pays. Comme le reconnaît le Haut Commissariat pour les réfugiés (HCR), les procédures de détermination individuelle du statut de réfugié sont longues et coûteuses et beaucoup de régions du monde n'ont pas les moyens humains, financiers et logistiques de s'engager dans leur mise en œuvre. Dans de nombreux pays, la détermination collective du statut de réfugié est la règle, et une protection précaire assurée dans les camps, le corollaire.

Mais, selon cette définition, deux remarques s'imposent pour notre propos. La première est que le statut de réfugié est indissociable de la notion d'État délimité par des frontières; nous aurons l'occasion d'y revenir. La seconde observation tient au fait que les dégradations ou les catastrophes environnementales, de même que les changements climatiques, ne font pas partie des motifs pouvant être invoqués pour demander le statut de réfugié. Dans le même ordre d'idées, on notera que la pauvreté, les problèmes de subsistance et d'accès au travail ne sont pas davantage des motifs entrant dans la définition du réfugié. D'ailleurs, cette autre catégorie de migrants se voit parfois qualifiée de « faux réfugiés » lorsqu'ils sont originaires de pays dont l'instabilité de la situation politique pourrait pourtant justifier la demande d'asile. De ce fait, si l'on s'en tient à la définition du réfugié en droit international, les « éco-refugiés » et autres « réfugiés de l'environnement » *ne sont pas des réfugiés*. D'autre part, sachant que les déplacements associés aux crises environnementales sont de faible distance et le plus souvent effectués à l'intérieur des frontières des pays concernés, cette catégorie de migrants renvoie pour l'essentiel aux personnes dites « déplacées » qui, contrairement aux réfugiés, ont toute légitimité pour demander (et recevoir) l'aide de l'État dont elles ont la nationalité. Enfin, ces types de déplacements sont souvent temporaires et de courte durée.

Dès lors, on peut se demander si le droit doit évoluer afin que ces expressions – aujourd'hui largement banalisées – correspondent à une réalité juridique. La réponse nous semble s'imposer d'elle-même par l'analyse du contexte géopolitique mondial. Dans une situation de très forte tension sur l'octroi du droit d'asile et alors que la question hautement sensible du contrôle des flux migratoires est au cœur des débats politiques, il semble évident que l'élargissement du statut (de réfugié) aux victimes des crises environnementales n'a aucune chance

de voir le jour dans un avenir prévisible. António Guterres, actuel haut commissaire pour les réfugiés, est, de ce point de vue, très clair. S'il n'exclut pas que le HCR prenne toute sa part dans la protection de ces nouvelles catégories de population, il n'est pas question de les inclure dans la convention de 1951 sur les réfugiés : « Dans le contexte actuel, marqué par des débats émotionnels sur les migrations, rouvrir la convention risquerait de la fragiliser », tout au plus envisage-t-il « la création d'instruments juridiques et de mécanismes de protection plus flexibles que la convention de 1951, mais qui imposent des obligations aux États, comme une convention de protection temporaire »⁴. Mais, par ces propos, en expliquant par ailleurs qu'il n'est nullement besoin de créer une nouvelle agence pour gérer ces populations, on devine le HCR surtout soucieux de ne pas insulter l'avenir⁵.

142

LES ARGUMENTS OPPOSABLES À L'ÉLARGISSEMENT DU STATUT DE RÉFUGIÉ

Le réalisme n'est pas le seul argument rendant peu envisageable l'élargissement du statut de réfugié. En premier lieu, les réflexions autour de cette question se produisent dans un contexte de très grande confusion dans l'usage des termes, comme dans les échelles géographiques et temporelles à considérer⁶. Les victimes des crises et catastrophes environnementales ne relèvent en effet pas toutes des mêmes catégories et les responsabilités ne sont pas toujours de même nature ni de même niveau. S'il s'agit d'une inondation, d'une sécheresse ou d'un séisme, les victimes entreraient à la rigueur sans difficulté sémantique majeure dans la catégorie très large des « réfugiés environnementaux » ou des « éco-refugiés » ; à la nuance près évoquée plus haut, relative au franchissement des frontières. Les « réfugiés climatiques » dessinent en revanche une catégorie plus étroite puisque, par exemple, on ne peut y inclure les victimes d'une éruption volcanique ou d'un séisme. Selon l'expression retenue, le périmètre d'intervention comme le nombre de victimes à considérer et entrant dans les modèles prédictifs proposés varient

4. <http://www.aidh.org/climat/pendant.htm>.

5. Le Haut Commissariat pour les réfugiés, dont le mandat initial devait être temporaire, n'a de fait jamais cessé d'étendre le périmètre de ses interventions – notamment pour les personnes déplacées dans le cadre de guerres civiles ; <http://fr.scribd.com/doc/39016292/le-monde2>.

6. Maria Stavropoulou, « Noyés sous les définitions ? », *Migrations forcées* (revue multilingue), n° 31, *Les Changements climatiques et les Déplacements*, Centre d'études sur les réfugiés, Oxford, University of Oxford, 2008, p. 11-12.

donc dans d'importantes proportions. L'environnement étant plus englobant que la seule variable climatique, l'exigence de rigueur devrait conduire à choisir entre « réfugiés de l'environnement » ou « réfugiés climatiques ». Tel n'est pas le cas, et tout se passe au contraire comme si, au gré des circonstances et des intérêts du moment, ces expressions étaient interchangeable⁷.

La même imprécision prévaut en matière de responsabilités à assumer. Les changements climatiques – même si les conséquences de ces changements sont (ou seront) d'ampleur très variée selon les lieux – font l'objet d'une négociation globale et planétaire entre tous les pays. Qu'ils soient ou non responsables des principales émissions de gaz à effet de serre, c'est en effet l'ensemble des pays qui se trouve concerné. Pour autant, cela ne peut dispenser de rappeler les responsabilités locales ou gouvernementales en cas de catastrophe. Par exemple, autoriser ou tolérer la construction d'habitations dans des zones inondables révèle des inconséquences coupables qui engagent d'abord les différents échelons des pouvoirs nationaux. Dans une telle situation, il serait un peu trop commode d'attribuer au seul excès de précipitations les conséquences de ce type de catastrophe. Même si leur exceptionnalité est attribuée au changement climatique – ce qui ne manquera pas de soulever de nombreuses controverses –, il est en effet de la responsabilité des États de prévenir les conséquences des catastrophes « naturelles » par des mesures appropriées d'occupation du sol et des normes de construction adaptées aux risques. Et ce qui vaut pour les inondations vaut tout autant pour les conséquences d'un séisme.

143

Certes, il existe de par le monde de nombreux pays – les plus pauvres notamment – où ces mesures préventives tarderont encore longtemps avant d'être mises en œuvre. Mais on peut se demander si, dans ces situations, l'élargissement du statut de réfugié aux victimes des catastrophes environnementales ne relève pas d'une forme contre-productive d'ingérence dans la mesure où cette initiative conduirait à substituer aux responsabilités des États celles d'une « communauté internationale » qui n'en porte que le nom. En d'autres termes, si le droit international doit évoluer en matière d'environnement – ce que l'on ne peut évidemment que souhaiter –, ne faut-il pas axer les priorités sur la mise en œuvre de politiques et de normes, allant dans le sens d'une meilleure prévention des risques et d'un développement réellement

7. Voir également Olivia Dun et François Gemenne, « Définir les "migrations environnementales" », *Migrations forcées*, n° 31, *op. cit.*, p. 10-11.

durable ? Cette approche juridique à l'endroit des victimes nous semble d'ailleurs révélatrice d'une vision du monde plus hypothétique que réelle. En effet, dès lors que le statut de réfugié tel qu'il est défini est indissociable de l'existence de pays reconnus par l'ONU et délimités par des frontières clairement identifiées, œuvrer pour que le statut de réfugié soit élargi à des populations qui sont des déplacés internes revient en quelque sorte à penser de manière quelque peu idéalisée un monde sans frontières dans lequel la souveraineté des États s'effacerait devant la suprématie d'une forme de droit qui ne serait plus « inter-national », mais mondial. Qu'on s'en réjouisse ou qu'on le déplore, nous n'en sommes pas là.

144 Un dernier point enfin, rapidement évoqué plus haut, mériterait aussi une plus grande clarté. Il est en effet surprenant que la question des migrations en rapport avec l'environnement ne soit pas davantage mise en perspective par rapport aux migrations dites « de travail ». Or, assez curieusement, cette autre catégorie de migrants – selon l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), ils seraient 214 millions aujourd'hui contre 150 millions en 2000 – fait certes l'objet de vifs débats politiques dans les pays concernés lorsqu'il s'agit de régularisation des personnes en situation irrégulière ; mais l'expression de « réfugiés économiques » n'a pas rencontré le même succès que celles consacrées aux victimes des crises environnementales. La frontière entre ces deux catégories est pourtant parfois bien ténue et, en termes de coût humain, l'exploitation économique, voire sexuelle, à laquelle sont confrontés les migrants de travail est un risque d'autant plus tangible que ces personnes sont dépourvues de documents migratoires légalisant leur séjour et leur accès à l'emploi.

RÉFUGIÉS OU ENVIRONNEMENT SANS FRONTIÈRES ?

Ce n'est évidemment pas un hasard si la montée en puissance au cours des dernières décennies des questions environnementales et de préservation de la planète correspond à l'accélération de la mondialisation, à l'apparition des économies émergentes et à une compétition accrue pour l'accès aux ressources. L'écologie politique, les mouvements alternatifs, les organisations de protection de l'environnement et celles de l'action humanitaire constituent les aiguillons de ces débats et représentent souvent les porte-parole les plus médiatiques des cris d'alarme lancés par les scientifiques à propos des divers dérèglements environnementaux provoqués par l'homme. De même, qu'il s'agisse du HCR, de la Banque mondiale ou du Fonds des Nations unies pour la population, les

organisations internationales ne sont pas en reste, mais c'est au fond avec des objectifs étonnamment variés que ces divers acteurs unissent leurs voix – mais avec des arguments différents – pour prédire des lendemains bien inquiétants. De l'épuisement des énergies fossiles à la sauvegarde des espèces menacées en passant par la déforestation ou la promotion de la réduction des naissances, les sujets ne manquent pas pour alimenter une intense activité de lobbying; et cela aussi bien du côté des environnementalistes⁸ que de celui de leurs détracteurs les plus acharnés. Au risque d'une certaine confusion qui brouille plus qu'elle n'éclaire le débat.

Brièvement analysée ici, l'émergence de nouvelles catégories de migrants, fruit de cette effervescence, constitue cependant l'occasion d'aborder le problème du lien entre environnement et géopolitique; ou, pour le dire autrement, du lien entre environnement et relations internationales. Pour ce qui relève de l'environnement, l'approche systémique et éco-système a depuis longtemps permis de mettre en évidence les liens entre les phénomènes locaux et les processus globaux. Pour illustrer cela par deux exemples connus, la destruction excessive de la forêt amazonienne ou la fonte prolongée de la banquise peuvent avoir d'importantes répercussions au niveau planétaire. Du local au global, la question environnementale traverse donc largement les échelles. En ce sens, on peut dire que les sciences de l'environnement – quels que soient l'objet d'étude et sa dimension géographique – développent un corpus de connaissances qui, fondamentalement, s'inscrit dans une totalité « sans frontières ». En ce sens, une perception écologique et systémique de l'avenir de la Terre (et de l'humanité) tend presque naturellement à une certaine forme d'universalisme qui, de fait, a largement pénétré les consciences. Celle-ci se traduit par la connaissance largement partagée d'une planète finie et aux ressources limitées et par le très large écho qu'ont pu recevoir les concepts de développement durable, de biens communs et de préservation de l'environnement pour les générations futures. Au-delà des débats sémantiques et de la diversité des intérêts défendus, on peut penser que les initiatives visant à l'élargissement du statut de réfugié s'inscrivent dans cette perspective.

Mais, du local au global, ce jeu des échelles, dans lequel doit s'inscrire toute réflexion sérieuse sur l'environnement, s'accommode mal de

8. Sylvie Ollitrault, « De la sauvegarde de la planète à celle des réfugiés climatiques : l'activisme des ONG », *Revue Tiers Monde*, n° 204, *op. cit.*, p. 19-34.

l'existence de frontières garantes de la souveraineté des États. Or, quelles que soient les catégories imaginées dans les milieux académiques, humanitaires ou médiatiques pour désigner tel ou tel type de migrants, la liberté de circulation (bien que proclamée dans l'article 13 de la Déclaration universelle des droits de l'homme) demeure largement restreinte par ce principe de souveraineté. Ainsi, de même que chaque État est en dernière instance maître de ses choix économiques et technologiques – aussi polluants ou dangereux soient-ils –, de même, chaque État dispose de la plus grande liberté dans sa « gestion » des populations migrantes – quel que soit le terme dont on les qualifie⁹.

146 Dire que la protection de l'environnement est d'abord un problème politique relève de la banalité. Il n'empêche, et pour cette raison même, il n'est pas sûr que la création ou la promotion de nouvelles catégories sémantiques pour désigner les victimes des catastrophes ou des dégradations de l'environnement soient d'un grand secours pour s'attaquer aux racines du problème. Auront-elles une force de conviction suffisante auprès des opinions publiques pour que tous les États s'engagent ensemble de manière plus probante vers des alternatives économiques crédibles et écologiquement viables ? À Copenhague en 2009 comme à Rio en 2012, les piètres résultats des dernières conférences sur le climat ou le développement durable permettent d'en douter. Quant aux organisations en charge de la protection des réfugiés, il est probable qu'elles ne se plaindront pas de voir les motifs des demandes d'asile – souvent si difficiles à établir – diluées dans un catalogue de situations sujettes à d'intenses controverses sur la détermination des niveaux de responsabilités. En définitive, c'est sans doute moins en sectorisant à l'extrême les catégories de population qu'en travaillant à la promotion d'une protection juridique effective et sans distinctions pour tous les migrants que l'on fera œuvre utile.

9. Les quelques accords supranationaux tels que ceux mis en œuvre par l'Union européenne dans le cadre de l'espace Schengen nuancent à peine cette remarque.

R É S U M É

La problématique environnementale et du réchauffement climatique a favorisé l'apparition de nouvelles définitions pour qualifier les migrations qui en résultent : « réfugiés environnementaux », « éco-réfugiés », « réfugiés climatiques »... Non sans une certaine confusion, une intense réflexion est engagée en vue d'étendre le statut de réfugié à ces migrants. Plusieurs obstacles et arguments s'opposent cependant à cette évolution. Parmi ceux-ci, la souveraineté des États constitue le principal point d'achoppement avec des enjeux environnementaux qui, du local au global, sont sans frontières.

CHRONIQUES

PIERRE ASTIÉ
DOMINIQUE BREILLAT
CÉLINE LAGEOT*

REPÈRES ÉTRANGERS

(1^{er} JUILLET – 30 SEPTEMBRE 2012)

151

ALGÉRIE

31 juillet 2012. **Guerre civile. Suisse.** Le Tribunal pénal fédéral suisse juge que le général Khaled Nezzar, 74 ans, ne pouvait bénéficier d'une immunité pour des actes commis pendant son mandat, rendant possible son procès en Suisse. Il s'appuie sur la loi adoptée en janvier 2011 et permettant à la Suisse de poursuivre des personnes soupçonnées de génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre, dès lors qu'elles ne sont pas réclamées par un tribunal international reconnu par Berne. Le général Khaled Nezzar était membre du Haut Comité d'État mis en place entre 1992 et 1994 après l'interruption du processus électoral, sous prétexte de sauver la République alors que le Front islamiste du salut (FIS), parti islamiste né des événements d'octobre 1988, avait remporté les élections avec une majorité écrasante dès le 1^{er} tour.

Il avait été arrêté à Genève le 20 octobre 2011 sur dénonciation de l'association

suisse contre l'impunité Trial pour des crimes de guerre commis dans les années 1990. Le général est retourné en Algérie.

ALLEMAGNE

19 juillet et 12 septembre 2012. **Union européenne.** 473 députés contre 97 et avec 13 abstentions approuvent le projet de loi sur l'aide de l'Union européenne aux banques espagnoles. Seuls 301 élus de la majorité ont accepté le texte, mais 22 voix ont manqué, 9 de la CDU, 9 du FDP et 4 de la CSU. L'opposition a voté sans enthousiasme. 14 SPD et 1 Vert ont voté contre et 10 Verts et 2 SPD se sont abstenus.

L'idée du référendum dans un pays qui ne le pratique pas sur le plan fédéral se fait jour à propos de l'Europe. Le ministre des Affaires étrangères, Guido Westerwelle, déclare le 12 août à *Bild am Sonntag* vouloir un référendum sur la « Constitution » européenne. Wolfgang Schäuble, ministre des Finances, avait déjà formulé une telle idée. La chancelière est prise entre eurosceptiques et proeuropéens.

* Université de Poitiers et CNRS – UMR 6224 CECOJI.

Doit-on y voir un symbole de l'euro-scepticisme qui se développe ? Le « E » bleu de quinze mètres de haut entouré des 17 étoiles symbolisant les pays de l'Eurogroupe qui se trouve à l'entrée du terminal 2 de l'aéroport de Francfort va être démonté, onze ans après son inauguration, la société gestionnaire décide de s'en passer le 15 août. Le destin du « E » géant devant la BCE dans le centre de Francfort semble également en sursis. La BCE doit déménager en 2014 pour un nouvel ensemble. Il n'est pas sûr que la sculpture de 26 tonnes suivra.

152 La chancelière souhaiterait faire adopter un nouveau traité renforçant l'intégration.

Alors qu'elle devait se prononcer sur six plaintes déposées contre le pacte budgétaire et le mécanisme européen de stabilité, le deuxième Sénat de la Cour constitutionnelle décide de retarder sa décision au 12 septembre. C'est un soulagement pour la chancelière et l'Union européenne. La Cour valide l'autorisation de ratification du mécanisme européen de stabilité et du pacte budgétaire sous réserve que le Bundestag autorise les dépenses au-delà de 190 milliards d'euros. Les recours avaient été formés par le député CSU Peter Gauweiler, Die Linke et l'association Plus de démocratie.

Juillet 2012. **Islam. Judaïsme. Circoncision.** La décision du tribunal de Cologne interdisant la circoncision pour motifs religieux des enfants suscite toujours des controverses. Le gouvernement promet une loi qui autoriserait les circoncisions religieuses tout en maintenant l'interdiction de l'excision.

Le 19 juillet, le Bundestag adopte une résolution réclamant que soit garanti le droit à la circoncision, dès lors que celle-ci ne s'accompagne pas de « souffrances inutiles ».

Le 23 août, le comité allemand d'éthique

se déclare favorable à la circoncision, mais sous conditions.

Le 25 septembre, le ministère de la Justice présente un projet visant à donner un cadre légal à la circoncision. La circoncision reste une atteinte à l'intégrité physique mais n'est pas sanctionnable pénalement.

25 juillet 2012. **Réforme électorale. Cour constitutionnelle.** La Cour de Karlsruhe rejette la réforme électorale d'Angela Merkel qui aurait accordé plus de sièges à son parti au Parlement. La Cour remet en cause les *Überhangmandate*, mandats supplémentaires, que peuvent avoir les partis lorsqu'en raison du nombre de sièges obtenus avec la première voix, ils ont plus de voix que ce que leur accorderait une application pure et simple des résultats avec la seconde voix. Lors des dernières élections, la CDU avait bénéficié d'une « prime » de 24 mandats. La Cour préconise de limiter le nombre à 15. Elle enjoint une modification de la loi électorale en conséquence.

14 août et septembre 2012. **Islam. Hambourg, Rhénanie du Nord. Westphalie.** Le Land de Hambourg conclut, après cinq ans de négociations, un accord avec les représentants de la communauté musulmane fixant les droits et devoirs de celle-ci. Certains jours fériés musulmans seront reconnus. Les musulmans et les alevites ont les mêmes droits que les autres citoyens protestants et catholiques (avec lesquels un accord a été signé en 2005) ou juifs (accord en 2007), mais aussi les mêmes devoirs (tolérance religieuse, égalité entre hommes et femmes). L'accord organise également l'enseignement de l'islam dans les écoles publiques. Pour ce faire, le Land a reconnu officiellement trois associations musulmanes représentatives. « L'accord ne prévoit ni autorisation ni interdiction du foulard dans l'exercice du travail. »

Depuis la rentrée scolaire, 44 établissements assurent des cours de religion musulmane en Rhénanie du Nord-Westphalie. Dans le Land, 1 million d'élèves suivent l'enseignement catholique, 800 000 l'enseignement protestant, 3 500 l'enseignement orthodoxe et 1 000 l'enseignement juif.

17 août 2012. **Cour constitutionnelle. Bundeswehr. Terrorisme.** La Cour constitutionnelle admet que la Bundeswehr puisse participer à des actions contre d'éventuelles menaces terroristes. Jusqu'à maintenant seules les forces de police pouvaient agir, établissant une séparation stricte entre défense nationale et opérations de sécurité intérieure. Mais la Cour pose des conditions très rigoureuses, la Bundeswehr ne pouvant intervenir que dans une situation exceptionnelle de dimension catastrophique. Seule Die Linke critique la décision.

BELGIQUE

12 juillet 2012. **Langue. Cour de justice de l'Union européenne.** Un décret imposant l'usage exclusif du néerlandais pour les relations de travail en région flamande constitue selon l'avocat général de la Cour de justice de l'Union européenne une entrave à la libre circulation des travailleurs, car cela a un « effet dissuasif » sur les personnes ne parlant pas le néerlandais. Il porte atteinte à la libre circulation des personnes. Un ressortissant néerlandais résidant aux Pays-Bas, salarié d'un groupe multinational dont le siège est à Singapour et dont le contrat de travail était rédigé en anglais, avait saisi le tribunal du travail belge estimant que les dispositions de son contrat étaient nulles pour violation des dispositions du décret flamand sur l'emploi des langues imposant l'usage du néerlandais dans le cadre des relations

sociales entre employeurs et employés dont le siège d'exploitation est dans la région néerlandophone.

13 juillet 2012. **Bruxelles-Hal-Vilvorde. Crise politique.** Les députés par 106 voix contre 42 adoptent le projet de loi « scindant » l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde/Vilvoorde, dernière survivance de la Belgique bilingue avec la capitale très majoritairement francophone et Hal-Vilvorde/Vilvoorde majoritairement néerlandophone, mais avec une importante minorité francophone. Cette question était au cœur du conflit entre néerlandophones et francophones.

153

CANADA

Juillet-septembre 2012. **Québec. Enseignement supérieur. Élections.** Le 19 juillet, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse estime que la loi 78 (devenue « loi 12 ») porte atteinte à des libertés fondamentales garanties par la Charte des droits et libertés de la personne. Pour la commission, l'article 14 qui interdit tout rassemblement à l'intérieur d'un édifice où sont dispensés des services d'enseignement, sur le terrain ou dans un rayon de cinquante mètres des limites externes de celui-ci est contraire à la Charte, portant atteinte « à la liberté de conscience des personnes visées en les obligeant à passer outre leur sentiment de solidarité et leur conviction ». De même les articles 16 et 17 sur le déroulement des manifestations sont considérés comme portant atteinte aux libertés d'expression et de réunion pacifique.

Afin de contrecarrer les manifestations étudiantes qui se déroulent depuis février, mais aussi craignant le résultat d'élections plus tardives, le Premier

ministre Jean Charest provoque des élections anticipées. La campagne électorale a lieu pendant le mois d'août et a pu être faussée.

Le Parti québécois arrive en tête avec 31,9 % des voix et 54 des 125 sièges, échouant à atteindre la majorité absolue des élus. Le Parti libéral résiste bien avec 31,2 % et 50 élus, mais son chef, le Premier ministre sortant Jean Charest, est battu dans sa circonscription et il perd un pouvoir qu'il détenait depuis neuf ans. Avec 27,1 % des voix la Coalition Avenir Québec de François Legault a 19 députés et Québec Solidaire, souverainiste de gauche, avec

154

6 % en a 2.

La participation a été de 74,6 %.

Lors du discours de Pauline Marois devant ses partisans le soir du 4 septembre, un homme anglophone, vêtu d'une cape noire, ouvre le feu au cri de « Les Anglais se réveillent ». Il y a un mort et un blessé grave. L'hypothèse d'un acte isolé est retenue.

Le 19 septembre, Pauline Marois, 63 ans, devient Premier ministre et est la première femme à parvenir à ce poste. Elle veut rapatrier des pouvoirs à Ottawa.

Le 20 septembre, la nouvelle Premier ministre annonce l'annulation du projet de hausse des droits d'inscription. Elle est favorable à l'indexation des droits sur le coût de la vie.

des milliers de manifestants (65 000 selon la police, 400 000 selon les organisateurs) demandent sa démission. Il succède à Sir Donald Tsang Yam Kuen, 67 ans, en fonction depuis le 24 juin 2005.

Installés depuis près d'un an devant l'entrée de l'immeuble de la banque HSBC, les « indignés » doivent démanteler leur camp suite à une décision de la justice de Hong Kong le 13 août. Le juge accorde un délai de deux semaines aux anticapitalistes pour partir. Ils sont évacués le 11 septembre.

Les élections au Conseil législatif se déroulent le 9 septembre. Plus de la moitié du Legco est élue au suffrage universel pour la première fois. 35 députés sont élus dans des circonscriptions, 30 sont des députés « fonctionnels » désignés par les métiers et enfin il y a 5 superdéputés. Elles donnent une courte avance aux pro-démocrates. Au total, l'opposition recueille 27 sièges contre 43 aux pro-Pékin. Cela lui donne la majorité nécessaire pour exercer un droit de veto sur les amendements constitutionnels. Mais l'opposition était divisée et désorganisée, l'empêchant d'avoir un meilleur résultat. C'est un échec du parti démocrate. Le Civic Party se renforce. Parce que bien organisé, le DAB, prochinois, progresse.

La participation, de 53 %, a progressé de 8 %.

CHINE

1^{er} et 9 septembre 2012. **Hong Kong.** Le nouveau chef de l'exécutif de Hong Kong, Leung Chun-ying, 58 ans, membre de la Conférence consultative politique du peuple chinois et président de l'institut « Un pays, deux systèmes », prend ses fonctions le 1^{er} juillet en présence de Hu Jintao. La méfiance des habitants s'est accrue; l'après-midi de la prise de fonction du nouveau chef de l'exécutif,

CORÉE DU SUD

1^{er} juillet 2012. **Capitale.** La nouvelle capitale de la Corée du Sud, Sejong (« la Ville heureuse ») est inaugurée. À partir de septembre le bureau du Premier ministre est installé à Sejong, à 150 kilomètres de Séoul. 16 ministères et 20 agences publiques quitteront également Séoul pour cette capitale administrative qui aujourd'hui ne compte que 6 000 habitants.

ÉGYPTE

Juillet-septembre 2012. **Assemblée du peuple. Premier ministre.** Le président Mohamed Morsi annule le 8 juillet la dissolution du Parlement décidée le 15 juin par la Haute Cour constitutionnelle, considérée comme un « coup d'État » par les Frères musulmans. Le 9 juillet, la Haute Cour constitutionnelle rejette la décision du président Morsi. L'Assemblée du peuple égyptien se réunit le 10 juillet défiant la justice et l'armée. Le 11 juillet la Haute Cour constitutionnelle suspend le rétablissement du Parlement ordonné par le président Morsi.

Le 20 juillet, le tribunal administratif s'estime incompétent sur cette question.

Le 24 juillet, le président Morsi désigne le ministre de l'Irrigation Hisham Qandil, ingénieur, docteur d'une université américaine, comme Premier ministre. Celui-ci veut former un gouvernement de techniciens qui est présenté le 2 août, les technocrates y dominant en effet. Six membres de l'équipe sortante, pourtant nommée par le Conseil suprême des forces armées, sont maintenus avec Mohamed Kamel Amr aux Affaires étrangères, le maréchal Hussein Tantaoui président du CSFA et ministre depuis 1991 à la Défense et Mumtaz al-Said aux Finances. C'est un relatif effacement des Frères musulmans. L'Intérieur va au général Ahmed Gamal Eddin.

Cependant, le 12 août, le maréchal Tantaoui, 76 ans, doit se retirer et est remplacé par Abdel Fattah al-Sisi à la Défense et Mahmoud Mekki, opposant historique d'Hosni Moubarak, est nommé vice-président.

Le président Morsi veut reprendre l'autorité sur l'institution militaire.

Il désigne fin août un chrétien et une femme comme « assistants présidentiels », conformément à un engagement pris lors de la campagne.

ESPAGNE

10 juillet et 9 août 2012. **CEDH. ETA.** La CEDH condamne l'Espagne à verser à l'étranger Ines del Rio Prada, 53 ans, incarcérée depuis 1987 pour l'assassinat de 23 personnes, condamnée à trois mille ans de prison, 30 000 € de dédommagement, et à la remettre en liberté « dans les plus brefs délais ». La Cour sanctionne l'application de la « doctrine Parot ». Cette doctrine, validée en 2006 par le Tribunal suprême de Madrid, consiste à calculer les remises de peines sur la base de la durée cumulée des condamnations et non sur la peine à purger, dont la limite légale est de trente ans. L'objectif était d'empêcher que plusieurs étagères ne sortent avant d'avoir purgé trente ans de prison et sans avoir exprimé la moindre repentance. La Cour a contesté la rétroactivité de l'application de la doctrine. Par le jeu des remises des peines elle aurait dû sortir de prison en 2008, mais avec la doctrine Parot la libération avait été repoussée à 2017. Cependant la libération ne devrait pas intervenir immédiatement car Madrid fait appel de la décision de la CEDH.

155

ÉTATS-UNIS

Juillet-septembre 2012. **Élection présidentielle.** Intervenant au congrès de la NAACP, plus grande organisation noire américaine, Mitt Romney est hué pendant 25 secondes, le 11 juillet à Houston, son hostilité à la réforme de santé d'Obama lui étant reprochée.

Mitt Romney choisit le 12 août Paul Ryan, 42 ans, conservateur catholique, président de la commission du budget de la Chambre des Représentants, partisan du conservatisme fiscal, comme colistier pour la vice-présidence. Le *Wall Street Journal* approuve ce choix.

La convention républicaine qui devait

se tenir du 27 au 30 août à Tampa Bay (Floride) est repoussée d'une journée en raison de la tempête tropicale Isaac. Elle investit sans surprise le ticket Mitt Romney-Paul Ryan.

La convention démocrate se tient à Charlotte (Caroline du Nord) du 3 au 6 septembre. Le 5 septembre l'intervention de l'ancien président Clinton est très porteuse pour Barack Obama. Joe Biden, pourtant contesté, est maintenu comme candidat à la vice-présidence et le ticket Obama-Biden est investi.

156 Barack Obama accuse un retard dans la levée de fonds mais sa situation s'améliore en septembre.

Mitt Romney est fragilisé par une vidéo dans laquelle il ironise sur la « mentalité de victime » des électeurs démocrates bénéficiant d'aides sociales.

Juillet-septembre 2012. **Peine de mort.** Warren Hill, afro-américain, 52 ans, se voit refuser la clémence le 16 juillet par le Comité des grâces de Georgie à deux jours de son exécution, malgré un diagnostic de retard mental. Un recours a été formé devant la Cour suprême qui, en 2002, avait interdit l'exécution de condamnés attardés mentaux, leur handicap faisant « courir le risque d'une exécution arbitraire », mais laissant à chaque État le soin de fixer les conditions déterminant ce handicap. L'exécution est suspendue le 23 juillet deux heures avant la mise à mort en raison du changement de procédure de l'injection mortelle.

GRANDE-BRETAGNE

10 juillet 2012. **Chambre des Lords.** Devant l'hostilité d'une centaine de députés conservateurs, David Cameron décide de reporter à l'automne l'examen du projet de réforme de la Chambre des Lords. Finalement le projet est retiré alors

qu'il faisait partie de l'accord de coalition entre conservateurs et libéraux-démocrates. Les lib-dem protestent, mettant à mal la coalition.

GRÈCE

8 juillet 2012. **Gouvernement.** Le gouvernement du Premier ministre Antonis Samaras, à la tête d'une coalition avec les socialistes du PASOK et la gauche modérée de Dimar, obtient la confiance du parlement par 179 voix contre 121. Au lendemain de ce vote, le secrétaire d'État au travail, Nikos Nikolopoulos, conservateur, démissionne, déplorant que le gouvernement n'ait pas relancé une renégociation immédiate des mesures de rigueur avec l'UE et le FMI.

Le 26 septembre a lieu une grève générale de 24 heures contre les mesures d'austérité.

ITALIE

24 septembre 2012. **Latium.** Présidente de la région du Latium qui abrite la capitale italienne, Renata Polverini démissionne. Cela fait suite à un certain nombre de scandales financiers touchant son groupe politique, le Peuple de la liberté de Silvio Berlusconi. Le parquet a ouvert une enquête contre une dizaine de conseillers régionaux après la mise en examen de Franco Fiorito, dit « Batman », président du groupe du Peuple de la liberté.

Kosovo

10 septembre 2012. **Souveraineté.** Suite à une décision le 2 juillet du Groupe d'orientation sur le Kosovo rassemblant 25 États ayant soutenu l'indépendance de l'ancienne province serbe, proclamée en février 2008, le Kosovo accède le 10 septembre à la pleine souveraineté.

Malgré tout, la présence d'Eulex pour enraceriner l'État de droit est prolongée jusqu'en juin 2014. Au même moment, le nouveau président serbe rencontre le président Poutine à Sochi.

29 États s'opposent toujours à la reconnaissance du Kosovo dont 5 membres de l'Union européenne (Chypre, Espagne, Grèce, Roumanie et Slovaquie), ainsi que la Chine, la Russie et la Serbie.

LIBYE

7 juillet 2012. **Élections. Assemblée constituante.** La coalition des libéraux de l'Alliance des forces nationales de Mahmoud Jibril, qui réunit les initiateurs de la révolution de 2011, est en tête aux élections à l'Assemblée nationale. La Libye constitue une exception par rapport à ses voisins tunisiens et égyptiens, en mettant en échec le Parti de la justice et de la construction issu des Frères musulmans. La plupart des partis sont d'accord pour que la charia figure dans la Constitution.

L'Assemblée se voit transférer le pouvoir le 8 août. Le 10 août, le Congrès général national élit Mohammed al-Megarief, islamiste modéré, ancien président de la Cour des comptes ayant rompu avec le régime en 1980 lorsqu'il se radicalisait, fondateur du Front de salut national libyen, à la présidence avec 113 voix contre 85. Il se pose en rassembleur.

Le Parlement élit un nouveau Premier ministre le 12 septembre. Au second tour, c'est Mustafa Abushagur qui est élu avec 96 voix contre 94 à Mahmoud Jibril.

MALI

Juillet 2012. **Islamistes. Azawad. Situation politique.** Le 7 juillet, plusieurs dirigeants d'Afrique de l'Ouest (Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Togo, Bénin, Niger

et Nigeria) retrouvent à Ouagadougou des représentants des partis et de la société civile du Mali pour installer un « gouvernement d'union nationale ».

Les Touaregs semblent vouloir s'opposer aux islamistes qui poursuivent leurs exactions.

Le président Dioncounda Traoré revient au Mali après avoir été soigné pendant deux mois à Paris. Il avait été blessé le 21 mai lors d'une attaque de manifestants hostiles. Le procès de trois des organisateurs de la manifestation qui avait conduit à l'agression du président se tient à Bamako le 28 août.

Le président Traoré annonce la création de nouvelles institutions : un Haut Conseil d'État, un gouvernement d'union nationale et une « commission aux négociations » avec les islamistes. Assisté de deux vice-présidents, le président Traoré prendra la direction de ce Conseil d'État, marginalisant le Premier ministre, Cheick Modibo Diarra. Le 20 août, le président Dioncounda Traoré remanie le cabinet d'« union nationale », conservant le Premier ministre Cheikh Modibo Diarra malgré des appels à sa démission.

Le 4 septembre, le président Dioncounda Traoré demande de façon prudente l'intervention de la CEDEAO. Les autorités maliennes acceptent que le PC militaire soit installé dans la périphérie de Bamako.

PAYS-BAS

20 juillet 2012. **SGP. CEDH. Femmes.** Le parti politique réformé (Staatkundig hervormende partij, SGP), parti protestant traditionnel fondé en 1918 qui refuse de placer des femmes sur ses listes électorales ou de leur donner des fonctions politiques représentatives, est débouté par la CEDH. Le SGP avait déposé un recours suite à l'avis du Hoge Raad (Cour de cassation) engageant l'État néerlandais à

prendre des mesures pour inciter le SGP à donner aux femmes l'éligibilité.

12 septembre 2012. **Élections législatives.** 22 partis se présentent aux élections législatives. À côté des dix partis actuellement représentés à la Deuxième Chambre, douze formations tentent leur chance. Les partis proeuropéens, contrairement à ce qu'on pensait, l'emportent. Les libéraux du Parti populaire pour la liberté et la démocratie sont en tête avec 26,6 % des voix et 41 des 150 sièges, devançant de peu le Parti du travail (PvdA) avec 24,8 % et 39 élus. Les

partis populistes sont devancés. Le Parti pour la liberté, extrême droite de Geert Wilders, ne recueille que 10,1 % et 15 élus et le Parti socialiste, dont le leader avait été la révélation de la campagne mais qui a chuté dans les débats, a 9,7 % et également 15 élus. L'Appel chrétien-démocrate qui avait été la formation dominante de la vie politique néerlandaise ne regagne pas les faveurs des électeurs avec 8,6 % et 13 élus. Les Démocrates 66 ont 7,9 % et 12 élus, l'Union chrétienne 3,2 % et 5 élus, la Gauche verte 2,3 % et 3 élus, le Parti politique réformé 2,1 % et 3 élus, le Parti des animaux 1,9 % et 2 élus et

158

Élections législatives du 12 septembre 2012

Inscrits	12 689 810
Votants	9 462 223 (74,6 %)
Blancs et nuls	37 988 (0,4 %)
Suffrages exprimés	9 424 235

<i>Partis</i>	<i>voix</i>	<i>%</i>	<i>sièges</i>
Parti populaire pour la liberté et la démocratie (vvd)	2 504 948	26,6 (+6)	41 (+10)
Parti du travail (PvdA)	2 340 750	24,8 (+5,1)	38 (+8)
Parti pour la liberté (pvv)	950 263	10,1 (-5,3)	15 (-9)
Parti socialiste (sp)	909 853	9,7 (-0,2)	15 (=)
Appel chrétien-démocrate (cda)	801 620	8,5 (-5,1)	13 (-8)
Démocrates 66 (d66)	757 091	8,0 (-5,1)	12 (+2)
Union chrétienne (cu)	294 586	3,1 (+0,1)	5 (=)
Gauche verte (gl)	219 896	2,3 (-4,4)	4 (-6)
Parti politique réformé (sgp)	196 780	2,1 (+0,4)	3 (+1)
Parti pour les animaux (PvdD)	182 162	1,9 (+0,6)	2 (=)
Parti 50Plus (50PLUS)	177 162	1,9 (+1,9)	2 (=)
Parti pirate des Pays-Bas (ppnl)	30 600	0,3	
Parti pour l'homme et l'esprit (MenS)	18 310	0,2	
« Pionniers » souverains et indépendants (sopn)	12 982	0,1	
Parti de l'avenir (PvdT)	8 194	0,1	
Virage démocratique politique	7 363	0,1	
Parti libertaire (lp)	4 163	0,0	
Pays-Bas Niveau local	2 842	0,0	
Parti libéral démocratique	2 126	0,0	
Parti anti-Europe	2 013	0,0	
Parti politique nxd	62	0,0	

50Plus, parti de seniors, nouveau venu, 1,9 % et 2 élus.

La participation a été de 74,6 %.

Les libéraux du VVD et les socialistes du PvdA négocient pour former un gouvernement.

ROUMANIE

29 juillet 2012. **Président de la République.** La majorité de centre gauche lance le 4 juillet une procédure afin de destituer le président Traian Basescu, réélu en 2009, Parti démocrate libéral, centre droit. Les présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale, issus du PDL, ont été destitués. Le 6 juillet le président est suspendu par 256 voix contre 114, 1 abstention et 1 vote nul. La Cour constitutionnelle confirme la suspension le 9 juillet. Le président du Sénat, Crin Antonescu, devient président par intérim le 10 juillet.

Le 10 juillet, la Cour constitutionnelle invalide une ordonnance du gouvernement modifiant l'organisation des référendums. La Cour a réaffirmé qu'il fallait la participation de la moitié des inscrits.

Référendum en Roumanie

Inscrits	18 292 464	
Votants	8 459 053	(46,24 %)
Blancs et nuls	11 842	
Suffrages exprimés	8 347 211	
<hr/>		
OUI	7 403 836	(87,52 %)
NON	943 375	(11,15 %)

Le Premier ministre Ponta promet de suivre les demandes de l'UE et de restaurer les pouvoirs de la Cour constitutionnelle. Pourtant le président intérim critique vivement la Commission européenne.

La procédure de destitution devait être ratifiée par référendum. Celui-ci échoue

le 29 juillet. Si 88,7 % des votants se prononcent pour la destitution contre 11,3, la participation, avec 46,2 %, a été au-dessous des 50 % exigés.

Le 21 août la Cour constitutionnelle invalide le référendum, constatant que le seuil de participation de 50 % n'a pas été atteint. Le président Basescu retrouve ses fonctions le 28 août.

RUSSIE

Juillet et 1^{er} octobre 2012. **ONG. Libertés.** Un projet de loi prévoit de qualifier d'« agents de l'étranger » toutes les ONG bénéficiant de financement étranger et ayant une activité « politique ». C'est encore une limitation des libertés car le mot « politique » reste très vague. Le projet est adopté le 13 juillet.

Wikipedia bloque le 10 juillet l'accès à sa version russe en signe d'opposition à un projet de loi susceptible de favoriser la censure.

Moscou met un terme à compter du 1^{er} octobre aux activités de l'Agence américaine pour le développement international, USaid, qui finance des associations russes très critiques.

SÉNÉGAL

19 septembre 2012. **Sénat.** Réunis en Congrès, les parlementaires révisent la Constitution et suppriment le Sénat pour économiser 12 millions d'euros qui iront aux victimes des inondations.

SOMALIE

2 juillet et 20 août 2012. **Assemblée constituante.** Une assemblée constituante est convoquée pour adopter d'ici le 20 août une nouvelle loi fondamentale et un nouveau Parlement. La nouvelle Constitution provisoire est adoptée le

1^{er} août. Elle instaure une République fédérale et sera adoptée par référendum. Le pays est sans gouvernement effectif depuis 1991...

La session inaugurale du Parlement somalien a lieu le 20 août. Le 28 août, Mohamed Osman Jawari est élu président du Parlement.

10 septembre 2012. **Élection présidentielle.** Hassan Cheikh Mohamad, 57 ans, modéré, fondateur d'une université, membre du clan des Hawiye comme le président sortant, lié au parti El-Islah (parti islamiste), est élu président de la République avec 190 voix contre 79 à l'ancien président Cheikh Sharif Cheikh Ahmed. Deux jours après son élection, il échappe à un attentat.

Il entre en fonction le 16 septembre.

SUISSE

23 septembre 2012. **Votations.** Les Suisses se prononcent sur trois sujets. Ils refusent de renforcer la protection contre le tabagisme passif. La cigarette aurait été interdite dans tous les lieux publics clos, à l'exception des prisons, des hôpitaux et des centres médico-sociaux, au grand dam du secteur hôtelier et de la restauration. Le non a recueilli 66 % (1 437 607 non ; 741 227 oui). Seul Genève a voté pour. Le Conseil fédéral et le Parlement recommandaient un rejet de l'initiative.

Ils votent sur un arrêté fédéral visant à faire entrer dans la Constitution un « droit » à la formation musicale avec 1 551 918 oui (72,3 %) et 583 327 non. Tous les cantons ont voté oui.

Ils se prononcent enfin sur une initiative populaire « Sécurité du logement à la retraite » qui est rejetée avec 1 125 355 non (52,6 %) et 1 013 871 oui. 9 cantons, dont Genève, et 1 demi-canton ont voté pour, 11 cantons et 5 demi-cantons ont voté contre.

Certains Suisses au niveau cantonal sont également interrogés sur la suppression du « forfait fiscal » dans deux cantons. Ils l'acceptent à Bâle-Campagne par 61,5 %, suivant ainsi Schaffhouse, Zurich, Appenzell-Rhodes extérieures et Bâle-Ville, mais la refusent à 66,5 % dans le canton de Berne qui compte le plus grand nombre de « réfugiés ou... déserteurs fiscaux ».

SYRIE

Juillet-septembre 2012. **Guerre civile.** Le 2 juillet se tient au Caire sous l'égide de la Ligue arabe une réunion d'opposants syriens. Le 6 juillet, le général Manaf Tlass, ami d'enfance de Bachar al-Assad, fait défection. Il se place pour la transition.

Le groupe des Amis de la Syrie se réunit à Paris le 6 juillet et décide de soutenir activement l'opposition intérieure.

Kofi Annan doit reconnaître l'échec de sa mission le 8 juillet. Pourtant le 9 juillet, il déclare être parvenu à un accord avec Damas et il prolonge sa mission.

Le 18 juillet l'ONU se prononce sur la mission des observateurs en Syrie (Minus) dont le mandat expire le 20 juillet (prolongé de trente jours par le Conseil de sécurité). Un troisième veto russe (et chinois) empêche l'adoption d'une résolution qui aurait fait pression sur le gouvernement syrien.

Le 31 juillet, est créé au Caire par des opposants en exil, le Conseil pour la révolution syrienne. Il est animé par l'avocat islamiste Haïtham al-Maleh. Ce mouvement veut créer un gouvernement en exil. Cela illustre les divisions de l'opposition. Avant le terme de son mandat qui était fixé au 31 août, Kofi Annan, ancien secrétaire général de l'ONU, démissionne de sa fonction de médiateur le 2 août. Le mandat de la mission onusienne s'achève le 17 août.

Le 6 août, le Premier ministre Riyad Hijab, sunnite, nommé il y a deux mois, fait défection et rejoint l'opposition. Wael al-Halki, ministre de la Santé, devient le nouveau Premier ministre, prêtant serment le 11 août.

Le sommet extraordinaire de l'Organisation de la coopération islamique s'ouvre à La Mecque le 14 août en l'absence de la Syrie, défendue par l'Iran. L'organisation compte 57 pays. Dans la nuit du 15 au 16 août, la Syrie est suspendue de l'organisation. Seul l'Iran s'est opposé.

En dix-huit mois, le conflit a fait plus de 30 000 victimes.

TCHAD

8 et 21 juillet 2012. **Hissène Habré. CIJ.** Le Sénégal se déclare prêt à juger l'ancien président Hissène Habré. Le 21 juillet la Cour internationale de justice ordonne à l'unanimité la poursuite « sans délai » ou l'extradition d'Hissène Habré (CIJ, 20 juillet 2012, Questions concernant l'obligation de poursuivre ou d'extrader).

Le Sénégal et l'Union africaine signent le 22 août un accord créant un tribunal spécial pour juger l'ancien président tchadien.

TCHÈQUE (RÉPUBLIQUE)

14 juillet et 15 août 2012. **Églises.** Les députés adoptent difficilement une loi sur la compensation des biens des Églises saisis par le régime communiste. Il y aura une restitution en nature de 56 % des biens confisqués et l'État s'engage aussi à verser une compensation financière de 59 milliards de couronnes (2,3 milliards d'euros) échelonnée sur trente ans. Le Sénat bloque la loi le 15 août, 43 sénateurs sur 81 s'opposent au texte qui doit ainsi repasser devant les députés. Dans une population aux trois quarts athée, le projet est mal perçu. L'Église catholique

deviendrait le plus grand propriétaire terrien et la première puissance économique du pays.

TUNISIE

19 juillet et 10 septembre 2012. **Régime Ben Ali.** Le 19 juillet, l'ancien président Ben Ali est condamné à la prison à perpétuité par contumace pour complicité dans le meurtre de 43 manifestants.

Le 10 septembre, Sakhr el-Materi, gendre de Ben Ali, est expulsé du Qatar au moment où le président Marzouki assiste dans ce pays à une conférence sur la restitution des biens spoliés dans les pays du « printemps arabe ».

161

UNION EUROPÉENNE

1^{er} octobre 2012. **Mécanisme européen de stabilité financière. Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance.** Au 1^{er} octobre 2012, onze États ont déposé les instruments de ratification, à savoir, la Grèce le 10 mai, la Slovaquie le 30 mai, la Lettonie le 22 juin, le Portugal le 5 juillet, le Danemark le 19 juillet, Chypre le 26 juillet, l'Autriche le 30 juillet, la Lituanie le 6 septembre, l'Italie le 14 septembre, l'Allemagne et l'Espagne le 27 septembre.

En Irlande, les électeurs ont approuvé par référendum par 60,3 % de oui, mais la ratification n'est pas encore intervenue.

La Bulgarie, bien que non-membre de la zone euro, ratifie le MES le 13 juillet.

La Roumanie a approuvé avec 237 voix contre 0 et 2 abstentions le 8 mai à la Chambre des députés, et 89 voix contre 1 le 21 mai, la ratification étant intervenue le 20 juin.

Le 9 août, le Conseil constitutionnel français juge qu'une révision constitutionnelle n'est pas nécessaire pour la ratification du TSCG. La « règle d'or » ne nécessitera pas une révision de la Constitution.

CHRONIQUE
CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

(1^{er} JUILLET – 30 SEPTEMBRE 2012)

163

REPÈRES

- 2 juillet.* La Cour des comptes remet au Premier ministre l'audit sur l'état financier de la France qu'il avait demandé.
- 4 juillet.* Mme Lebranchu évoque « la rigueur » sur RTL.
- 5 juillet.* Début de la concertation en vue de la refondation de l'école, voulue par M. Peillon.
- 9 juillet.* Le chef de l'État ouvre au palais d'Iéna (siège du CESE) la conférence sur le dialogue social. Conférence close par le Premier ministre.
- 11 juillet.* M. Lagarde, député UDI (Seine-Saint-Denis, 5^e), crée la « Force européenne démocrate ».
- 12 juillet.* Dans l'affaire des fadettes du *Monde*, le CSM renvoie M. Courroye, procureur de la République près le TGI de Nanterre, devant son conseil de discipline.
- 19 juillet.* Un décret de ce jour nomme M. Jouyet, ancien ministre de M. Sarkozy, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations.
- 20 juillet.* Le président Hollande accueille les coureurs du Tour de France à Brive-la-Gaillarde (Corrèze), au terme de l'étape.
- 26 juillet.* Un décret (2012-915) de ce jour concerne le contrôle de l'État sur les rémunérations des dirigeants d'entreprises publiques.
- 30 juillet.* Le chef de l'État se rend aux Jeux olympiques de Londres. Deux sénateurs, MM. Grosdidier (Moselle) (UMP) et Masson (Moselle) (NI) déposent plainte l'un contre l'autre, à propos de marchés publics.
- 2 août.* Par un décret de ce jour, M. Courroye, muté « dans l'intérêt du service », est nommé avocat général près la cour d'appel de Paris.
- 7 août.* L'ancien président Sarkozy rompt le silence, par un communiqué commun, avec le président du Conseil national syrien. Ils se prononcent pour « une action rapide de la communauté internationale pour éviter des massacres ». M. Fabius « s'étonne » de ces propos.
- 9 août.* Un camp de Roms est démantelé

- dans la banlieue de Lille. La France est placée sous la surveillance de la Commission européenne.
- 14 août. Après des incendies à Amiens, M. Hollande affirme que le maintien de l'ordre est une « obligation ».
- 19 août. « Cent jours pour presque rien », estime M. Mélenchon (Front de gauche) dans *Le Journal du dimanche* à propos du mandat présidentiel.
- 24 août. Dans un sondage publié par *Les Échos*, pour la première fois M. Hollande passe sous la barre des 50 % de satisfaits.
- 27 août. M. Mélenchon, meilleur opposant publié par *Le Figaro*. 72 % des Français souhaitent la tenue d'un référendum sur le traité de discipline budgétaire (rscg) dans un sondage publié par *L'Humanité*.
- 29 août. Pour la première fois, un Premier ministre de gauche se rend devant le Medef à Jouy-en-Josas (Yvelines).
- 30 août. Mme Ghali (s), sénatrice des Bouches-du-Rhône, demande l'intervention de l'armée à Marseille après de nouveaux incidents.
- 31 août. Mme Taubira est hospitalisée à la suite d'un malaise lors de sa visite à l'ENM à Bordeaux.
- 4 septembre. M. Rebsamen, président du groupe socialiste au Sénat, se déclare opposé à la fin du cumul des mandats dans un entretien au *Monde*.
- 5 septembre. Mme Hidalgo (s) annonce sa candidature à la succession de M. Delanoë à la mairie de Paris.
- 9 septembre. Selon M. Hollande (entretien à TF1), « être Français, c'est recevoir et donner à son pays, c'est ça le patriotisme, chacun doit prendre sa part » au moment où M. Arnault (PDG de LVMH) envisage de prendre la nationalité belge.
- 12 septembre. Rentrée politique de Mme Royal (s), lors de la réunion des présidents de conseils régionaux au palais de l'Élysée.
- 14 septembre. Le président de la République ouvre, au palais d'Iéna, la conférence environnementale. Le Premier ministre prononce le lendemain le discours de clôture.
- 15 septembre. À la fête de L'Humanité à La Courneuve (Seine-Saint-Denis), Mme Vallaud-Belkacem est chahutée à propos du traité de discipline budgétaire. M. Mélenchon revendique, dans sa critique, le pouvoir « des ayants droit de la victoire » du 6 mai. Une manifestation de musulmans salafistes se déroule aux abords de l'ambassade des États-Unis à Paris, après la diffusion d'un film affectant leur religion. M. Hue, ancien secrétaire national du PCF, quitte le groupe communiste du Sénat pour rejoindre celui du RDSE.
- 16 septembre. M. Dosièrè (s) (Aisne, 1^{re}), dans un entretien au *Journal du dimanche*, se prononce pour une plus grande transparence à propos de la réserve parlementaire. M. Xavier Bertrand (UMP) se déclare candidat à la primaire de 2016 pour l'élection présidentielle de 2017.
- 18 septembre. M. Borloo (député) (Nord, 21^e) crée un parti centriste, celui de l'Union des démocrates unis (UDI). 75 députés socialistes, dans un manifeste publié dans *Le Monde*, se prononcent pour le droit des étrangers aux élections municipales; 63 % des Français y sont hostiles selon un sondage RTL, deux jours après. Seuls MM. Copé et Fillon ont déposé les 7 924 parrainages des militants requis pour l'élection à la présidence de l'UMP. Mme Kosciusko-Morizet et M. Le Maire se situent en deçà.
- 19 septembre. Les locaux de *Charlie*

Hebdo à Paris sont protégés après la publication de caricatures du prophète Mahomet.

20 septembre. Mme Le Pen, dans un entretien au *Monde*, se déclare opposée au port du voile et de la kippa dans l'espace public.

21 septembre. M. Copé (UMP) demande la tenue d'un référendum sur le droit de vote des étrangers non communautaires aux élections locales.

22 septembre. Le parti EELV se prononce contre la ratification du traité européen (TSCG), provoquant la rupture avec M. Cohn-Bendit.

23 septembre. Sur iTélé, M. Bayrou (MoDem), qui se déclare « un militant de l'unité du centre », se rapproche de M. Borloo (UDI) : « Faisons-la ensemble. »

Selon un sondage IFOP, publié dans *Le Journal du dimanche*, le président Hollande perd 11 points avec 43 % de satisfaits.

Sur RTL, M. Fillon (UMP) affirme qu'« on a besoin d'un projet de redressement national qui rassemble le plus possible de Français ».

26 septembre. M. Copé (UMP) dénonce « le racisme anti-blanc » dans son *Manifeste pour une droite décomplexée* (Fayard).

28 septembre. Le Conseil des ministres adopte le projet de loi de finances pour 2013. Un budget de rigueur : 30 milliards de hausse d'impôts et de baisse de dépenses.

29 septembre. Vente aux enchères des meubles du château de Varvasse à Chanonat (Puy-de-Dôme) de l'ancien président Giscard d'Estaing.

30 septembre. M. Mélenchon et le Front de gauche organisent, à Paris, une manifestation contre l'austérité et le traité de discipline budgétaire.

AMENDEMENT

– Article 40 C. V. *Irrecevabilité financière*.

ASSEMBLÉE NATIONALE

– *Bibliographie*. S. Le Goff, *La Prévention et le Traitement des conflits d'intérêts en droit parlementaire français*, Mémoire Paris-I, 2012.

– *Composition*. Nommé une seconde fois Premier ministre, le 18 juin (cette *Chronique*, n° 143, p. 174), M. Jean-Marc Ayrault a cessé d'exercer son mandat de député le 19 juillet (Loire-Atlantique, 3^e) (*JO*, 22-7).

– *Président*. Par un arrêté 7/XIV, daté du 17 juillet, le cabinet du président Bartolone a été constitué. M. Jean-Luc Porcedo en est le directeur et M. Mathias Ott le chef de cabinet (*JO*, 18-7). Deux arrêtés subséquents du 17 septembre le complètent (*JO*, 19-9); sa conjointe le rejoignant, de manière inédite.

– *Réception dans l'hémicycle*. Le président de la République tunisienne, M. Moncef Marzouki, y a été accueilli le 18 juillet (cette *Chronique*, n° 118, p. 181) (*Le Monde*, 20-7).

– *Train de vie*. Le président Bartolone a annoncé, le 25 septembre, « l'ère de la sobriété budgétaire », soit « zéro euro de plus » pour le budget de l'Assemblée, certifié désormais à l'unisson de celui du Sénat (cette *Chronique*, n° 142, p. 180) par la Cour des comptes. L'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM) est abaissée de 10 % à partir de janvier 2013. Une déclaration sur l'honneur attestera que sa dépense est liée à l'exercice du mandat. Le gain ainsi dégagé devrait servir à améliorer la situation

des assistants parlementaires. Quant à la fameuse réserve parlementaire, elle sera désormais répartie au *pro rata* des effectifs des groupes parlementaires, soit une moyenne de 120 000 € par député ; en fin d'année, la liste exhaustive des subventions et des investissements [au plan local] sera intégralement publiée (*Le Monde*, 27-9).

– *Visites*. Le président Bartolone a annoncé, le 25 septembre, que l'Assemblée serait ouverte au public à partir de novembre, tous les samedis en période de session. Les visites seront libres en dehors de cette période (*Le Monde*, 27-9).

166

V. *Commissions*. *Cour de justice de la République*. *Mission d'information*. *Parlementaires en mission*.

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

– *Droit local alsacien-mosellan et droit concordataire*. V. *Président de la République*.

– *Droit local alsacien-mosellan et PFLR*.

V. *Conseil constitutionnel*. *Droits et libertés*.

COMMISSIONS

– *Commission des lois de l'Assemblée nationale*. Le 12 juillet, à l'initiative du président Urvoas, celle-ci a décidé que l'audition des ministres relative aux projets de lois se déroulerait le jeudi afin d'éviter l'interférence de la réunion du Conseil des ministres. Des rapporteurs

seront chargés de la veille européenne. Une mission d'évaluation du cadre juridique des services de renseignement a été créée à cette occasion.

Lors de sa réunion du 18 septembre, un débat a été organisé sur les sujets soumis à la réflexion de la commission Jospin de rénovation et de déontologie de la vie publique (*infra*) (JO, 18-9). Ouvertes à la presse et à internet, les délibérations de la commission favorisent désormais la transparence de ses travaux.

– *Commission spéciale*. Le projet de loi organique relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques a été renvoyé à l'Assemblée, le 19 septembre, à une commission spéciale présidée par M. Urvoas (président de la commission des lois) et dont le rapporteur est M. Christian Eckert, tous deux membres du groupe SRC. Cette constitution était de droit (art. 32 RAN), à la demande du président du groupe SRC.

V. *Assemblée nationale*.

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie*. S. Platon, « Les interférences entre l'office du juge ordinaire et celui du Conseil constitutionnel : malaise dans le contentieux constitutionnel ? », *RFDA*, 2012, p. 639.

– *Chr. LPA*, 30, 31-7 et 1^{er}-8 ; *RFDC*, 2012, p. 563.

– *Rec. Recueil 2011*, Dalloz, 2012.

– *Décisions*. V. *Tableau ci-après*.

- 12-7 Nomination d'un rapporteur adjoint (JO, 14-7).
- 13-7 2012-262 QPC, France Nature Environnement (JO, 14-7). V. *Droits et libertés. Loi QPC.*
2012-264 QPC, Mariage (JO, 14-7). V. *Droits et libertés.*
AN, ensemble des circonscriptions à AN, Seine-Saint-Denis (JO, 14-7). V. *Contentieux électoral. Partis politiques.*
AN, Bas-Rhin 9^e à AN, Alpes Maritimes 2^e (JO, 14-7). V. *Contentieux électoral.*
- 20-7 2012-263 QPC, Copie privée (JO, 21-7). V. *Droits et libertés.*
2012-266 QPC, Abattage d'animaux (JO, 21-7). V. *Droits et libertés. QPC.*
2012-267 QPC, Rémunération pour copie privée (JO, 21-7). V. *Droits et libertés.*
AN, Paris 2^e à AN, Polynésie française (JO, 22-7). V. *Contentieux électoral.*
- 27-7 2012-268 QPC, Pupille de l'État (JO, 28-7). V. *Droits et libertés. Loi QPC.*
2012-269 QPC, Sauvegarde de la vie et de la nature (JO, 28-7). V. *Loi QPC.*
2012-270 QPC, Syndicats d'exploitants agricoles du Finistère (JO, 28-7). V. *Loi QPC.*
- 9-8 2012-653 DC, Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) (JO, 11-8). V. *Engagement international et ci-dessous.* 167
2012-232 L, Délégation (JO, 11-8). V. *Pouvoir réglementaire.*
AN, Nord 9^e (JO, 11-8). V. *Contentieux électoral.*
2012-654 DC, Loi de finances rectificatives pour 2012 (JO, 17-8). V. *Droits et libertés. Irrecevabilité financière. Loi de finances. Ordre du jour et ci-dessous.*
- 21-9 2012-271 QPC, Corrida (JO, 22-9). V. *Droits et libertés. QPC.*
2012-272 QPC, Mineurs délinquants (JO, 22-9). V. *Droits et libertés.*
- 28-9 2012-274 QPC, Règles successorales en droit local alsacien-mosellan (JO, 29-9). V. *Droits et libertés et ci-dessous.*
2012-275 QPC, Expropriation publique (JO, 29-9). V. *Droits et libertés.*

– *Membres de droit.* Le président Giscard d'Estaing a siégé, le 9 août, à propos de l'examen de la conformité du traité de discipline budgétaire (653 DC), nonobstant ses prises de position publiques. Le président Sarkozy, négociateur dudit traité, s'est naturellement déporté. Une demande de récusation, en vain, a été présentée, au titre d'une QPC, à son encontre (2012-271). Il a participé, en revanche, à l'audience du 25 septembre (2012-274 QPC) (cette *Chronique*, n° 143, p. 177).

– *Procédure.* Deux aspects méritent d'être mentionnés. Concernant le contrôle *a posteriori*, la QPC avait, pensait-on, rendu

obsolète la jurisprudence *État d'urgence en Nouvelle-Calédonie* (187 DC du 25 janvier 1985), mais la décision 654 DC *loi de finances rectificative* du 9 août montre qu'elle peut toujours être utile. Rappelant que « la conformité à la Constitution d'une loi déjà promulguée peut être appréciée à l'occasion de l'examen de dispositions législatives qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine », le Conseil en a fait application d'office en déclarant contraire à la Constitution l'article 40 de la loi de finances rectificative pour 2012 qui modifie l'article 14 de la loi du 6 août 2002, lui-même modifié par la loi de finances du 24 décembre 2007, relatif à la rémunération du président de

la République et des membres du gouvernement (ces deux lois n'avaient pas été déférées au Conseil).

Au surplus, le Conseil a statué *ultra petita*, à propos de l'ordre du jour parlementaire (654 DC).

V. *Contentieux électoral. Droits et libertés. Engagement international. Irrecevabilité financière. Ordre du jour. Pouvoirs publics. Président de la République.*

CONSEIL DES MINISTRES

– *Périodicité.* Selon le rythme estival, le conseil a été réuni le 1^{er} août puis le 22 suivant.

168

V. *Ministres. Premier ministre. Président de la République.*

CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

– *Bibliographie.* J.-P. Machelon et B. Mathieu, « La nomination des membres du Conseil supérieur de la magistrature sous la IV^e et la V^e Républiques (1947-1994) », Conseil supérieur de la magistrature, *Rapport d'activité 2011*, La Documentation française, 2012.

CONSTITUTION

– *Bibliographie.* M. Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours*, Montchrestien, 12^e éd., 2012; P. de Montalivet, « La dégradation de la qualité de la norme constitutionnelle sous la V^e République », *RDP*, 2012, p. 925.

V. *Président de la République.*

CONTENTIEUX ÉLECTORAL

– *Bibliographie.* J.-P. Camby, « Le contentieux des élections régionales en Île-de-France », *RDP*, 2012, p. 523.

– *Élections législatives.* Le Conseil constitutionnel a été saisi de 108 contestations visant les élections des 10 et 17 juin dans 84 circonscriptions. Au 20 juillet, 53 d'entre elles ont été rejetées sans instruction préalable comme irrecevables, injustifiées ou dénonçant des faits insusceptibles d'avoir altéré la sincérité du scrutin; une autre l'a été, au même motif, le 9 août.

COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE

– *Juges parlementaires.* L'Assemblée nationale les a désignés le 24 juillet (*JO*, 25-7). La prestation de serment est intervenue le lendemain (cette *Chronique*, n° 141, p. 180).

V. *Assemblée nationale.*

DÉCLARATION DU GOUVERNEMENT

– *Article 50-1 C.* Le Premier ministre a renoncé à demander au Sénat, en application de l'article 49, alinéa 4C, l'approbation de sa déclaration de politique générale qui a simplement été lue, le 3 juillet, par le ministre des Affaires étrangères, M. Laurent Fabius, en même temps qu'elle était présentée à l'Assemblée nationale. Mais M. Jean-Marc Ayrault s'est rendu le lendemain devant la Haute Assemblée pour y faire une déclaration suivie d'un débat, comme le prévoit l'article 50-1 C, et témoigner ainsi « le respect du gouvernement envers le Sénat », sans pour autant solliciter un vote dont le résultat eût été problématique. En effet, alors que la majorité sénatoriale tient à quelque 6 voix, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat a confirmé que les 21 membres du groupe communiste, républicain et citoyen qu'elle préside approuvaient l'abstention, la veille, de leurs collègues députés de la gauche démocrate et républicaine à l'Assemblée nationale.

V. Majorité. Responsabilité du gouvernement.

DÉLÉGATIONS PARLEMENTAIRES

– *Assemblée nationale*. À l’instar du Sénat (cette *Chronique*, n° 141, p. 180), une délégation pour les Outre-mer a été créée à l’Assemblée, le 17 juillet, par la conférence des présidents; présidée par M. Jean-Claude Fruteau, député (SRC) de La Réunion, elle comprend 63 membres, dont les 27 députés élus outre-mer, membres de droit.

DROIT ADMINISTRATIF

– *Bibliographie*. J. Waline, *Droit administratif*, 24^e éd., Dalloz, 2012.

DROIT CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie*. Ph. Ardant (†) et B. Mathieu, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, 24^e éd., LGDJ, 2012; B. Chantebout, *Droit constitutionnel*, 29^e éd., Dalloz, 2012; J. Gicquel et J.-É. Gicquel, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, 26^e éd., Montchrestien, 2012; F. Hamon et M. Troper, *Droit constitutionnel*, 33^e éd., LGDJ, 2012; P. Pactet (†) et F. Mélin-Soucrmanien, *Droit constitutionnel*, 31^e éd., Sirey, 2012; J.-Cl. Acquaviva, *Droit constitutionnel et Institutions politiques (mémento)*, 15^e éd., 2012; G. Toulemonde, P. Türk et I. Thumerel, *Méthodes de travail pour réussir en droit constitutionnel*, Gualino, Lextenso éditions, 2012 et *18 Exercices corrigés de théorie générale du droit constitutionnel*, 2^e éd., Gualino, Lextenso éditions, 2012; P. Türk, *Théorie générale du droit constitutionnel*, 5^e éd., Gualino, 2012, et *Les Institutions de la V^e République* (mémentos), Gualino, 2012; D. Breillat, G. Champagne et

D. Thome, *Droit constitutionnel. Institutions politiques* (annales corrigées 2013), Gualino, 2012.

DROITS ET LIBERTÉS

– *Bibliographie*. Ph. Blacher, J.-É. Gicquel et P. Jan, *Droits et Libertés constitutionnels*, Hachette, 2012; J.-P. Michel et P. Gélard, *La Cour européenne des droits de l’homme à la recherche d’un second souffle*, Sénat, rapport d’information n° 705, 2012.

– *Note*. A. Macaya et M. Verpeaux, sous CC, 647 DC, *AJDA*, 2012, p. 406.

– *Dignité de l’être humain, biologie et médecine*. Le décret 2012-855 du 5 juillet porte publication de la convention pour la protection des droits de l’homme et de la dignité de l’être humain à l’égard de la biologie et de la médecine, signée à Oviédo, le 4 avril 1997 (*JO*, 7-7).

– *Droit à un recours juridictionnel effectif (art. 16 de la Déclaration de 1789)*. Dans une décision 2012-268 QPC relative à l’admission à la qualité de pupille de l’État, le Conseil constitutionnel a abrogé l’article L. 224-8, premier alinéa du code de l’action sociale et des familles, motif pris qu’il privait de garanties légales le droit d’exercer ce recours en s’abstenant de préciser les cas et conditions dans lesquels les personnes présentant un lien plus étroit avec l’enfant pourraient ester (*JO*, 27-7) (cette *Chronique*, n° 142, p. 156).

Le Conseil constitutionnel a fait application de sa jurisprudence en matière de validation législative (2012-263 QPC) (*JO*, 21-7) (cette *Chronique*, n° 142, p. 156).

– *Droit de propriété (art. 17 de la Déclaration de 1789)*. L’article L. 13-8 du code de l’expropriation publique est conforme

à ce droit a jugé le Conseil constitutionnel (2012-275 QPC). En l'espèce, il s'agissait d'apprécier les pouvoirs du juge de l'expropriation en cas de contestation sérieuse sur le fond du droit ou la qualité des réclamants (cette *Chronique*, n° 142, p. 157).

– *Égalité des sexes*. Une circulaire du Premier ministre, en date du 23 août (JO, 24-8), concerne la prise en compte dans la préparation des textes législatifs et réglementaires de leur impact en termes d'égalité entre les femmes et les hommes. À cette fin, les « lignes directrices pour l'élaboration des études d'impact » diffusées par le SGG seront complétées. Une seconde circulaire du même jour est relative à la mise en œuvre de la politique interministérielle en faveur de l'égalité professionnelle, notamment (cette *Chronique*, n° 142, p. 158).

Dans le même ordre d'idées, le décret 2012-1020 du 4 septembre porte publication de l'accord-cadre de coopération entre la France et l'ONU (« ONU Femmes ») signé à Paris, le 24 mai 2012, s'agissant de l'« égalité des sexes et l'autonomisation des femmes » (JO, 6-9).

V. Gouvernement.

– *Égalité devant la loi, droit de propriété (art. 6 et 17 de la Déclaration de 1789) et droit local alsacien-mosellan*. Sur le fondement du *PFRLR* dérogé le 5 août 2011 (cette *Chronique*, n° 140, p. 130), le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution, l'article 73, alinéa 3, de la loi du 1^{er} juin 1924 mettant en vigueur la législation civile française dans les départements recouverts d'Alsace et de Moselle. En l'espèce, il s'est agi d'apprécier les règles successorales locales relatives au maintien des exploitations agricoles applicables avant 1919

dérogeant à l'article 866 du code civil. L'égalité entre les héritiers est préservée à partir du moment où la libéralité a été consentie « par une personne ayant la qualité d'Alsacien-Lorrain à un héritier successible en ligne directe... Cette qualité [ne pouvant] se transmettre après la première génération des descendants des personnes nées avant le 11 novembre 1918 » (cons. 7). Quant à l'égalité entre les cohéritiers, ce principe n'interdit pas à un donateur ou un testateur d'avantager l'un d'entre eux par un acte de volonté, afin d'éviter la cession ou le morcellement d'une exploitation agricole. Par ailleurs, le droit de propriété est sauvegardé; les héritiers ne devenant propriétaires des biens du défunt qu'en vertu de la loi successorale.

– *Égalité devant la loi et légalité des délits et des peines (art. 6 et 8 de la Déclaration de 1789)*. Le Conseil constitutionnel a fait application de sa jurisprudence traditionnelle en ce qui concerne les courses de taureaux (2012-271 QPC) (JO, 22-9). En l'occurrence, il a déclaré conforme à la Constitution l'article 521-1 du code pénal qui punit les sévices graves, ou un acte de cruauté envers un animal domestique, ou apprivoisé ou tenu en captivité, et, plus particulièrement, la dérogation prévue au 7^e alinéa, pour les corridas « lorsqu'une tradition locale ininterrompue peut être invoquée » et les combats de coqs « dans les localités où une tradition ininterrompue peut être établie ». Le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que « le législateur règle de façon différente des situations différentes »; de même que ce dernier « a l'obligation de fixer lui-même le champ d'application de la loi pénale et de définir les crimes et délits en termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire » (cons. 4) (cette *Chronique*, n° 142, p. 157). Au cas particulier, l'exclusion de

la responsabilité pénale est limitée aux seules parties du territoire où une tradition est établie et « pour les seuls actes relevant de cette tradition » en des termes dénués de toute équivoque (cons. 5).

– *Égalité devant les charges publiques* (art. 13 de la Déclaration de 1789). L'alourdissement de l'ISF a été validé par le Conseil constitutionnel (654 DC) à partir du moment où il « ne fait pas peser sur une catégorie du contribuable une charge excessive au regard de la capacité contributive que confère la détention d'un ensemble de biens et de droits » (cons. 32). Cependant, le juge a cru devoir préciser la nécessité d'assortir cet impôt d'un « dispositif de plafonnement ou produisant des effets équivalents destinés à éviter une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques » (cons. 33) (cette *Chronique*, n° 143, p. 180). Une ligne de conduite est ainsi tracée au législateur, s'agissant de la création annoncée d'une taxe de 75 % sur les hauts revenus. D'autant que le Conseil avait estimé qu'un taux de contribution de 50 % en matière de cumul entre une pension de retraite et un revenu d'activité était anticonstitutionnel (85-200 DC, 16 janvier 1986, *Rec.*, p. 9). Bref, ladite taxe présenterait un aspect confiscatoire, sous le bénéfice de modalités qui seront retenues dans la loi de finances de l'année.

– *Garde à vue* (suite). Conformément à l'arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation, en date du 5 juin 2012 (cette *Chronique*, n° 143, p. 181), la première chambre civile (la « chambre reine »), le 5 juillet, a interdit, à son tour, la garde à vue des sans-papiers, au seul motif de séjour irrégulier (*Le Monde*, 7-7).

– *Principe de nécessité et de proportionnalité des peines* (art. 8 de la Déclaration

de 1789). L'article 1736 (1 du I) du code général des impôts qui prévoit une amende en cas de méconnaissance des obligations fiscales a été validé par le Conseil constitutionnel (2012-267 QPC) (*JO*, 21-7). Après avoir rappelé qu'il « ne dispose pas d'un pouvoir général d'application et de décision de même nature que celui du Parlement », sur le fondement de l'article 61-1 C, il lui incombe, en l'espèce, de « s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue » (cons. 3), sachant que la lutte contre la fraude fiscale constitue un objectif de valeur constitutionnelle.

Dans le même ordre d'idées, le Conseil a jugé que le cumul d'une sanction administrative et d'une sanction pénale n'est pas en lui-même contraire au principe de proportionnalité (2012-266 QPC, cons. 8) (*JO*, 21-7), tout en l'assortissant cependant d'une réserve d'interprétation (cons. 9). À savoir: le montant global des sanctions ne doit pas dépasser le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues.

– *Principes de participation* (art. 7 de la Charte de l'environnement). V. *Question prioritaire de constitutionnalité*.

– *PFRLL en matière de justice des mineurs*. Par une décision 2012-272 QPC, le Conseil constitutionnel a confirmé son interprétation (cette *Chronique*, n° 104, p. 179) en faveur du relèvement éducatif des mineurs délinquants.

– *Respect de la vie privée* (art. 2 de la Déclaration de 1789). Le Conseil constitutionnel a confirmé sa décision 2012-227 QPC (cette *Chronique*, n° 142, p. 159) relative au mariage entre un conjoint étranger et une personne de nationalité française (2012-264 QPC) (*JO*, 14-7). Il a réitéré sa réserve d'interprétation concernant la

contestation par le ministère public de l'enregistrement de la déclaration aux fins d'acquisition de la nationalité française.

V. *Conseil constitutionnel. Loi. Question prioritaire de constitutionnalité.*

ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

– *Bibliographie.* P. Jan et F. Potier, *L'Élection présidentielle en France*, LexisNexis, 2012; Rapport de la Commission nationale de contrôle (scrutins des 22 avril et 6 mai 2012), *JO*, 17-7; S. Pina, « Les imperfections du dispositif de présentation des candidats à l'élection présidentielle », *LPA*, 13/14-9.

172

– *Comptes de campagne.* La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) a publié les comptes des candidats à l'élection présidentielle des 22 avril et 6 mai derniers (*JO*, 31-7). Les dépenses de M. Hollande ont été légèrement supérieures à celles de M. Sarkozy (21 769 895 euros contre 21 339 664), de même que, parmi les candidats du 1^{er} tour, celles de M. Mélenchon à celles de Marine Le Pen, bien que l'écart des voix soit largement inverse, et elles devancent celles de F. Bayrou.

– *Rapport de la Commission nationale de contrôle.* Le déroulement de la campagne pour l'élection présidentielle a été « exemplaire », estime la CNC dans son rapport (*JO*, 17-7); à ce propos, elle s'interroge sur l'utilité de son maintien alors qu'il existe des autorités administratives indépendantes, tels le CSA et la Commission des sondages, à même de remplir les fonctions qui avaient motivé sa création en 1964. Elle n'en formule pas moins quelques propositions qui concernent des modifications ponctuelles du décret du 8 mars 2001 et la campagne à

l'étranger, ainsi que d'autres qui rejoignent les observations du Conseil constitutionnel (cette *Chronique*, n° 143, p. 182) en faveur d'un nouvel équilibre entre l'égalité des candidats et la liberté de communication durant la période qui s'écoule entre la publication de la liste des candidats et l'ouverture de la campagne officielle, ainsi que l'harmonisation partielle de la clôture des bureaux de vote pour éviter la diffusion prématurée des résultats sur la base des premiers dépouillements.

ÉLECTIONS LÉGISLATIVES

– *Bibliographie.* P. Martin, « Les élections législatives des 10 et 17 juin 2012 », *Commentaire*, n° 139, 2012, p. 853.

ENGAGEMENT INTERNATIONAL

– *Bibliographie.* F. Chaltiel, « Le traité budgétaire conforme à la Constitution... oui mais... », *LPA*, 18/19-9; N. Lenoir, « Le Conseil constitutionnel et la règle d'or », *Le Figaro*, 16-8.

– *Conformité du traité de discipline budgétaire (TSCG) à la Constitution.* Sur saisine du président de la République (art. 54 C), le 13 juillet, le Conseil constitutionnel a jugé le 9 août que la ratification dudit traité, en l'absence de toute contrariété, n'impliquerait pas une révision préalable de la Constitution (2012-653 QPC) (*JO*, 11-8), dès lors que les règles destinées à lutter contre les déficits publics excessifs n'empruntent pas, au titre de leur incorporation dans le droit national, la voie constitutionnelle (cons. 21) à la différence de l'Allemagne. Bref, celles-ci « ne portent pas atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale » selon la jurisprudence classique (cette *Chronique*, n° 113, p. 228).

I. À cet effet, l'article 3, § 2 du TSCG comporte une alternative selon que les États contractants s'engagent à ce que ces règles (art. 3 § 1) y prennent effet, soit « au moyen de dispositions contraignantes et permanentes de préférence constitutionnelle, soit au moyen de dispositions dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon ». Or le chef de l'État avait fait choix de la seconde branche de l'alternative, au cours de la campagne présidentielle et avec clarté, lors de son entretien du 14 juillet (v. *Président de la République*), le ps s'opposant à la révision en 2011 (cette *Chronique*, n° 140, p. 146).

II. De ce point de vue, la décision du 9 août s'inscrit dans le droit-fil du principe de la coordination des politiques économiques des États membres de l'Union européenne, et de son corollaire, le contrôle des déficits publics excessifs ; bref des acquis, posés par le traité de Maastricht, en 1992, réitéré par ceux d'Amsterdam et de Lisbonne en 1997 et 2007 et les règlements européens (1175/2011 du 16 novembre 2011 modifiant celui 1466/97 du 7 juillet 1997), sans que le Conseil constitutionnel, tant en 1992, 1997 qu'en 2007, n'ait relevé une inconstitutionnalité. Du reste, le principe *Pacta sunt servanda* (cons. 18) a été rappelé utilement.

III. Au surplus, en vue de lutter contre les dettes souveraines, la ratification du traité MES (mécanisme européen de stabilité) signé le 2 février 2012, a été autorisée par les lois 2012-324 et 2012-323 du 7 mars, sans révision préalable de la Constitution (cette *Chronique*, n° 142, p. 166) (v. F. Querol, « De l'intégration budgétaire européenne ou la gestation d'un droit budgétaire nouveau », *RFFP*, n° 119, 2012, p. 147).

IV. Il suit de là que la règle de l'équilibre budgétaire, dite « règle d'or », limitant le déficit structurel à 0,5 % du PIB, aura en droit national valeur de loi organique. De ce point de vue, le pouvoir constituant, en consacrant, le 23 juillet 2008, les lois de programmation pluriannuelle des finances publiques (art. 34, al. 20 C) qui « s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques » sert de point d'appui à ce choix ; d'autant plus qu'une loi organique peut en expliciter les modalités, selon la disposition finale de l'article 34. Le choix de disposition organique n'impliquent pas une révision préalable de la Constitution (cons. 28).

V. Quant au mécanisme de correction visant l'ensemble des administrations publiques, qui se déclenche automatiquement en cas d'écarts importants par rapport à l'objectif poursuivi (art. 3 § 1°), il laisse aux États la liberté d'en définir les modalités : « Il ne peut porter atteinte aux prérogatives des parlements nationaux, il n'est pas contraire à la libre administration des collectivités territoriales » (653 DC, cons. 25). Parmi ces modalités, figure dans le traité l'existence d'une ou plusieurs institutions indépendantes appelées à émettre un avis sur les règles d'équilibre budgétaire adoptées. Outre l'adhésion du président Hollande à cette démarche, le 7 septembre, lors de sa venue à la Cour des comptes (*Le Figaro*, 8-9), le Conseil constitutionnel en a reconnu la conformité, rappelant en la circonstance, que sur le fondement de l'article 61 C « il doit notamment s'assurer de la sincérité » des lois de programmation, des lois de finances et des lois de financement de la Sécurité sociale ; « qu'il aura à exercer ce contrôle en prenant en compte l'avis des institutions indépendantes préalablement mises en place » (cons. 27). L'appel à

une loi organique ouvre donc une saisine obligatoire ; ce qui assurément accentue l'emprise du curseur détenue par le Conseil.

174 VI. En dernière analyse, ce dernier a été appelé à se prononcer sur l'intervention de la CJUE, en cas de non-respect des obligations par une partie au traité, à la suite du rapport de la Commission européenne. La Cour de Luxembourg peut prononcer des sanctions financières contre un État (art. 8 du traité). Cette disposition ne porte pas atteinte aux « conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale », à partir de l'instant où la France a opté pour la seconde branche de l'alternative susmentionnée, car « la Cour de justice n'est pas habilitée à apprécier la conformité de dispositions de la Constitution aux stipulations du traité » (cons. 30).

VII. En définitive, « dans les conditions définies aux considérants 21, 28 et 30 » selon la formule topique du dispositif, le TSCG ne comporte pas de clauses contraires à la Constitution. L'autorisation parlementaire de le ratifier peut s'ensuivre. La « constitution financière » de la France entre ainsi dans un processus de fédéralisation qui la renouvelle.

GOUVERNEMENT

– *Comité interministériel aux droits des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes.* Présidé par le Premier ministre, il est composé de l'ensemble des ministres. Un délégué interministériel prépare et suit ses travaux (décret 2012-1097 du 28 septembre) (JO, 30-9).

– *Comités interministériels.* À propos de l'expulsion des Roms, le Premier ministre a réuni un comité le 22 août, à l'issue du

Conseil des ministres (*Le Monde*, 24-8), puis un second le 7 septembre concernant la sécurité à Marseille (*ibid.*, 9-9).

– *Séminaire.* À l'issue du dernier Conseil des ministres avant les vacances, le 1^{er} août, M. Ayrault a convié les ministres à une réflexion portant sur les décisions prises et à venir. Un dîner a clos cette rencontre (*Le Monde*, 3-8).

– *Solidarité gouvernementale.* « Ma place est au sein du gouvernement », a affirmé Mme Duflot sur France 2 le 24 septembre après le refus de sa formation d'approuver le TSCG, à l'unisson de son collègue, M. Canfin. La question de leur participation au gouvernement « ne se pose pas », ont indiqué les services du Premier ministre (*Le Monde*, 26-9).

V. *Conseil des ministres. Déclaration. Droits et libertés. Ministres. Premier ministre. Président de la République. Responsabilité gouvernementale. Séparation des pouvoirs.*

GROUPES

– *Groupe communiste, républicain et citoyen du Sénat.* Mme Assassi (Seine-Saint-Denis) a été élue à sa présidence, le 19 septembre, en remplacement de Mme Borvo Cohen-Seat démissionnaire de son mandat (JO, 20-9).

– *Exhortation du Premier ministre.* Aux journées parlementaires du Parti socialiste de Dijon, le 20 septembre, M. Ayrault a mis en garde ses auditeurs : « Que les députés qui ont été élus en juin se rappellent qu'ils l'ont été dans la dynamique de l'élection de François Hollande » (*Le Monde*, 22-9).

V. *Sénat.*

HABILITATION LÉGISLATIVE

– *Transposition de règlements européens.* L’ordonnance 2012-872 du 12 juillet relative à l’aviation civile y procède (*JO*, 13-7) (cette *Chronique*, n° 143, p. 186).

V. *Loi.*

IRRECEVABILITÉ FINANCIÈRE

– *Règle du préalable.* La conformité à l’article 40 C des dispositions de l’article 41 de la loi de finances rectificative relatives à l’aide médicale de l’État ne peut être examinée par le Conseil constitutionnel, rappelle aux saisissants la décision 654 DC du 9 août, dès lors que la question de recevabilité n’a pas été soulevée, comme elle aurait dû l’être, lorsque ces dispositions qui aggravent effectivement une charge publique ont été introduites au Sénat par un amendement.

V. *Loi de finances.*

LOI

– *Bibliographie.* G. Godiveau, « La réécriture de la loi au carrefour des temps juridictionnel et parlementaire », *RDP*, 2012, p. 987.

– *Abrogation de dispositions législatives liberticides.* Quatre d’entre elles ont été censurées, au cours de cette période de référence (cette *Chronique*, n° 143, p. 189) : l’article L. 512-5 (dernière phrase du premier alinéa) du code de l’environnement (2012-262 QPC) (*JO*, 14-7) ; au cours de la même séance, l’article L. 224-8 du code de l’action sociale et des familles (2012-268 QPC) (*JO*, 28-7) ; l’article L. 411-2, 4° du code de l’environnement (2012-269 QPC) (*JO*, 28-7) et le 5° du II de l’article L. 211-3 du code de

l’environnement (2012-270 QPC) (*JO*, 28-7).

– *Maintien du dédoublement procédural du contrôle par voie d’exception (art. 61 et 61-1C).*

V. *Conseil constitutionnel. Droits et libertés. Président de la République. Question prioritaire de constitutionnalité.*

LOI DE FINANCES

– *Conformité de la loi de finances rectificative pour 2012.* Après déclaration de conformité (654 DC), la loi 2012-958 du 16 août a été promulguée (*JO*, 17-8).

– *Cavaliers budgétaires.* L’article 11 de la loi de finances rectificative, qui prévoit l’agrément du Conseil supérieur de l’audiovisuel en cas de transfert de contrôle de certaines sociétés, n’a pas sa place dans une loi de finances, a relevé d’office la décision 654 du 9 août, qui valide par ailleurs les dispositions contestées de ladite loi, notamment la contribution exceptionnelle sur la fortune, dès lors que celle-ci ne concerne que l’année 2012 et qu’elle est non renouvelable.

– *Loi de règlement.* La loi 2012-926 du 31 juillet relative aux comptes pour l’année 2011 a été promulguée (*JO*, 1^{er}-8).

V. *Droits et libertés. Engagement international. Irrecevabilité financière. Ordre du jour. Pouvoirs publics.*

MAJORITÉ

– *Petit déjeuner.* Ce moment politique a été rapatrié à l’hôtel de Matignon : M. Ayrault y convie les présidents des assemblées, les présidents de groupes et

le secrétaire national du ps (*Le Monde*, 8/9-7) (cette *Chronique*, n° 143, p. 189).

– *Troubles*. Le refus du parti écologiste d'approuver le TSCG, le 22 septembre, est une « décision regrettable », a estimé M. Vidalies, ministre chargé des relations avec le Parlement. « Sur le plan politique, la décision... a des conséquences sur la cohérence de la majorité et la force dont a besoin le président. » Cependant, les Verts ont décidé de voter la loi organique mettant en œuvre ledit traité, passant de la sorte d'une culture militante à une culture gouvernementale, au terme d'une démarche singulière (*Le Monde*, 25-9) (cette *Chronique*, n° 143, p. 189).

176

– *Vote de confiance*. Le scrutin du 3 juillet sur la déclaration de politique générale du Premier ministre a été marqué par le vote favorable des écologistes, qui s'étaient abstenus lors de l'élection du président Bartolone (cette *Chronique*, n° 143, p. 189); en revanche, M. Chassaigne a déclaré que le groupe de la Gauche démocrate et républicaine qu'il préside s'abstiendrait pour manifester son inquiétude devant les orientations du gouvernement qualifiées de « rigueur », les élus d'outre-mer du groupe assumant toutefois leur liberté de vote.

V. *Ministres. Premier ministre. Responsabilité du gouvernement.*

MINISTRES

– *Audace*. Mme Touraine s'est livrée à une critique du Premier ministre, « calé sur un modèle Fillon », au moment où François Hollande « n'est plus un omniprésident » (*Le Monde*, 26/27-8). Elle devait être convoquée à Matignon et admonestée.

– *Solidarité*. Nonobstant la charte de déontologie (cette *Chronique*, n° 143, p. 190), des divergences d'appréciations entre ministres se sont multipliées. Outre les tensions pérennes entre les titulaires des places Beauvau et Vendôme, Mme Duflot a critiqué la décision de faire procéder à l'évacuation de camps de Roms prise par son collègue de l'Intérieur (*Le Journal du dimanche*, 19-8). Mme Filippetti et M. Cahuzac se sont opposés à propos du retour de la publicité sur France 2, après 20 heures avant que M. Ayrault tranche en faveur de la première (*Le Monde*, 25-8). Mme Taubira a présenté l'avant-projet de loi sur le mariage homosexuel dans *La Croix*, le 10 septembre, sans consulter Mme Bertinotti, ministre déléguée à la famille. À propos de la future banque publique d'investissement (BPI), dont la banque d'affaires Lazard France s'est vu confier un mandat pour l'assister, le 30 août, une polémique est née à propos d'un éventuel conflit d'intérêts révélé par *Le Nouvel Observateur*, entre M. Montebourg et sa compagne, Mme Audrey Pulvar, journaliste aux *Inrockuptibles* dépendant de cette dernière banque. M. Montebourg a démenti cette allégation; M. Moscovici, dont il relève, a mis un terme à cette affaire (*Le Monde*, 1^{er} et 2/3-9).

En dernier lieu, Mme Taubira a pris une certaine distance par rapport à un engagement présidentiel relatif aux centres éducatifs fermés pour mineurs récidivistes (*Libération*, 7-8). Intervenant après le Premier ministre (*infra*), le chef de l'État a tranché le 9 septembre: les couacs, « c'est fini ». Il a invité les ministres à revenir sur son programme de campagne. « Il faut se référer à mes propres engagements. Ce que j'ai dit devant les Français, cela doit être la règle » (interview à TF1, 9 septembre) (*Le Monde*, 11-9).

V. *Commissions. Conseil des ministres. Gouvernement. Majorité. Premier ministre. Président de la République. Responsabilité gouvernementale.*

MISSION D'INFORMATION

– *Assemblée nationale.* La conférence des présidents a décidé, le 31 juillet, la création d'une mission d'information (art. 145 RAN) sur les coûts de production en France; elle est présidée par M. Accoyer (UMP, ancien président de l'Assemblée) et le rapporteur est M. Goldberg (SRC).

ORDRE DU JOUR

– *Questions au gouvernement.* L'opposition a protesté à l'Assemblée nationale, le 4 juillet, contre le refus d'inscrire une séance de questions au gouvernement durant la première semaine de la session extraordinaire, comme le prescrit cependant l'article 48, alinéa 6 C depuis la révision du 23 juillet 2008, au prétexte que l'ordre du jour de ladite semaine, comportant la déclaration de politique générale et un débat sur les résultats du Conseil européen des 28 et 29 juin, répondait au souci d'assurer la permanence du contrôle parlementaire (en compensation, deux séances au lieu d'une ont été inscrites les 24 et 25 juillet).

L'argument invoqué par la majorité n'a cependant pas convaincu le Conseil constitutionnel qui a soulevé d'office la question à l'occasion de l'examen de la loi de finances rectificative dont la discussion avait commencé cette semaine-là; la décision 654 DC du 9 août affirme qu'un projet ou une proposition de loi « qui serait adopté au cours d'une semaine dont l'ordre du jour avait été établi en méconnaissance du dernier alinéa de l'article 48 serait adopté selon une procédure contraire

à la Constitution ». Cette sanction rigoureuse n'a toutefois pas lieu de s'appliquer en l'espèce, car la loi de finances rectificative n'a pas été adoptée par l'Assemblée nationale au cours de cette semaine: avertissement sans frais.

V. *Conseil constitutionnel. Loi de finances. Pouvoirs publics.*

PARLEMENT

– *Bibliographie.* Ph. Blacher, *Le Parlement en France*, LGDJ, 2012; E. Thiers, « Plaidoyer pour la valorisation du travail parlementaire », *Commentaire*, n° 139, 2012, p. 699; C. Le Bris, « Le droit de regard du Parlement français sur la norme internationale en formation », *RDP*, 2012, p. 947.

177

PARLEMENTAIRE EN MISSION

– *Nomination.* Premier député de la XIV^e législature concerné, M. Le Déaut (Meurthe-et-Moselle) (s) a été chargé d'une mission auprès de la ministre de l'Enseignement supérieur (décret du 1^{er} août) (*JO*, 4-8).

V. *Assemblée nationale. Sénat.*

PARTIS POLITIQUES

– *Retenue.* Comme naguère (cette *Chronique*, n° 113, p. 224), le Conseil constitutionnel estime qu'au titre du contentieux des élections législatives qu'« il ne lui appartient pas... en l'absence de manœuvres de contrôler au regard de leurs statuts, la régularité de l'investiture des candidats par les partis politiques ni de s'immiscer dans leur fonctionnement interne » (13 juillet, AN, Paris, 5^e) (*JO*, 17-7).

POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

– *Délégalisation*. L'article L. 371-2 du code de l'environnement (al. 1^{er}) relatif à la composition du comité national « trame verte et bleue » revêt un caractère réglementaire, a jugé le Conseil constitutionnel (232 L).

V. *Conseil constitutionnel. Habilitation législative. Loi. Pouvoirs publics*.

POUVOIRS PUBLICS

178 – *Bibliographie*. R. Dosièrre, *L'État au régime*, Seuil, 2012.

– *Séparation des pouvoirs*. Le principe constitutionnel exige l'autonomie financière des pouvoirs publics, comme l'avait affirmé la décision 448 DC *loi organique relative aux lois de finances* du 25 juillet 2001 et confirmé les réserves de la décision 456 DC du 27 décembre 2001 (cette *Chronique*, n° 101, p. 147). Pour ce motif, le Conseil a censuré l'article 40 de la loi de finances rectificative pour 2012 qui mettait en œuvre l'engagement de campagne de François Hollande en réduisant de 30 % la rémunération du président de la République et des membres du gouvernement, laquelle ne saurait être déterminée par le Parlement et ressortit donc au domaine réglementaire. Déclaré contraire à la Constitution par la décision 654 DC du 9 août, ledit article 40 modifiait une disposition de la loi du 6 août 2002 complétée par la loi de finances du 24 décembre 2007 qui avait aligné la rémunération du président de la République sur celle du Premier ministre (cette *Chronique*, n° 125, p. 181).

– *Traitements du président de la République et des membres du gouvernement*. Tirant sans tarder les conséquences de la

décision du 9 août (v. *ci-dessus*), le décret du 23 août (*JO*, 24-8) reprend les dispositions censurées par le Conseil constitutionnel. Les traitements qu'il fixe sont applicables à partir du 15 mai.

V. *Conseil constitutionnel. Premier ministre. Président de la République*.

PREMIER MINISTRE

– *Autorité*: « une seule politique du gouvernement ». « Ça suffit ! » s'est exclamé M. Ayrault sur France Inter, le 2 septembre, à propos du différend entre MM. Moscovici et Montebourg, sur la future Banque publique d'investissement (*supra*): « Il y a une règle qui a été fixée dès le départ [pour les ministres] c'est que la discussion a lieu au sein du Conseil des ministres. Là, la discussion est libre, chacun doit apporter sa contribution, mais ce n'est pas sur la place publique. Et une fois que la décision est prise, elle doit être exécutée, elle doit être mise en œuvre... Donc, si ça devait continuer, je dirais que chacun devra prendre ses responsabilités. C'est clair, c'est net », pour ne pas invoquer une démission *expressis verbis* (*Le Monde*, 4-9).

Après avoir recadré M. Montebourg, s'agissant de la filière nucléaire, le 28 août sur France 2 (cette *Chronique*, n° 143, p. 191), tranché le conflit entre Mme Filippetti et M. Cahuzac (v. *Ministres*), le Premier ministre a rappelé, le 2 septembre, s'agissant de la limitation du cumul des mandats, contestée par M. Rebsamen, président du groupe socialiste au Sénat (*Le Monde*, 4-9): « La priorité, c'est l'exemplarité, et l'exemplarité, ça commence par respecter les engagements que vous avez pris devant les Français... Il sera mis fin au cumul d'un mandat parlementaire avec un mandat exécutif local » (*ibid.*). Au total, pour le Premier ministre, « il n'y a qu'une politique du gouvernement,

c'est celle du président » (France 2, 28-8).

– *Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique*. Conformément à la décision du président Hollande, annoncée lors de son entretien du 14 juillet, le décret 2012-875 du 16 juillet crée cette commission, M. Lionel Jospin, ancien Premier ministre, la préside. Une lettre de mission du chef de l'État encadre son activité (*JO*, 17-7) (cette *Chronique*, n° 124, p. 194). En l'absence d'élus de la République, et d'auditions, le groupe UMP de l'Assemblée nationale a décidé, le 25 septembre, d'y procéder.

– *Rôle*. « Je suis le chef d'une équipe », a répété M. Ayrault dans son entretien sur France Inter, le 2 septembre (cette *Chronique*, n° 143, p. 191). « Chaque ministre a une tâche à accomplir... Je reçois chaque semaine chacun d'entre eux. » « Garant » de la mise en œuvre des engagements présidentiels (déclaration à France 2, le 28 août), il s'est impliqué dans les décisions arrêtées en comité interministériel, au point de séjourner les 10 et 11 septembre à Marseille, fait inédit (*Le Monde*, 13-8).

– *Traitement*. V. *Pouvoirs publics*.

V. *Ministres. Pouvoirs publics. Président de la République. Responsabilité gouvernementale*.

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

– *Note*. O. Béaud, « Président et partie civile : une comptabilité problématique », sous cass. (assemblée plénière), 15 juin 2012, *D* 2012, p. 1916.

– *Anciens présidents*. Redevenu un justiciable de droit commun, un mois après la

cessation de son mandat (art. 67, al. 3C), M. Sarkozy a été impliqué dans l'affaire Bettencourt à propos du financement de sa campagne présidentielle de 2007. À cette fin, le juge Jean-Michel Gentil a ordonné une triple perquisition à son domicile, à son cabinet d'avocat et à ses bureaux, le 3 juillet. À ce moment, l'ancien chef de l'État séjournait au Canada (*Le Monde*, 5-7). Au risque d'affecter le rang de la France, il a pris position publiquement sur la situation en Syrie, dans un communiqué du 7 août, à rebours du silence de ses prédécesseurs (*ibid.*, 9-7). La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a donné son agrément à l'association de financement des Amis de Nicolas Sarkozy, ainsi reconnu comme parti politique (*JO*, 14-8).

Le président Hollande a rendu une visite de courtoisie à M. Chirac dans son château de Bity à Sarrans (Corrèze), le 21 juillet (*ibid.*, 23-7). Avec M. Diouf, ancien président du Sénégal, ce dernier a cosigné une tribune « Urgence à Tombouctou. Il faut sauver la paix au Sahel » (*Le Monde*, 14/16-7).

– *Autorité*. « La plupart [des ministres] découvrent ce que c'est d'être ministre, observe le chef de l'État (cette *Chronique*, n° 143, p. 185). Il faut qu'ils apprennent à ne plus commenter à tout bout de champ hors de leurs domaines de compétences... J'ai demandé à Jean-Marc Ayrault de réunir les ministres par pôles. Je veux que ce soit avec lui que les arbitrages se fassent » (entretien au *Monde*, 9/10-9). Lors de la conférence environnementale, le 14 septembre, le président a demandé à Mme Bartho, ministre de l'Écologie, de rejeter les demandes de permis de forage du gaz de schiste (*ibid.*, 16/17-9).
V. *Ministres*.

- *Chef de la diplomatie*. Le chef de l'État a présidé, le 27 août, la 20^e conférence des ambassadeurs (*Le Monde*, 29-8) (cette *Chronique*, n° 140, p. 143). La semaine précédente, il s'était entretenu avec un représentant de l'opposition syrienne (*Le Monde*, 23-8). Il s'est adressé, pour la première fois, devant l'Assemblée générale des Nations unies le 25 septembre (*ibid.*, 27-9).
- *Chef des armées*. Le décret présidentiel du 26 juillet (*JO*, 27-7) porte création d'une commission chargée de l'élaboration du livre blanc sur la défense et la sécurité nationale. Outre la présidence du défilé du 14 juillet, le chef de l'État s'est rendu, le 4 juillet, à bord du sous-marin *Le Terrible*, en immersion. Il a revêtu à cette occasion la tenue de sous-marinier. Le dernier précédent était celui de M. Giscard d'Estaing, en 1974 (*Le Monde*, 6-7).
- *Collaborateurs*. Le colonel Pierre Prieur remplace le général de brigade Éric Bucquet à l'état-major particulier (*JO*, 21-8).
- *Commémorations*. Le président Hollande et la chancelière, Mme Merkel, se sont retrouvés successivement le 8 juillet à la cathédrale de Reims, là, où cinquante ans plus tôt, le général de Gaulle et le chancelier Adenauer avaient scellé la réconciliation franco-allemande (*Le Monde*, 10-7), et le 23 septembre à Ludwigsburg (Bade-Wurtemberg) là où le Général avait prononcé un célèbre discours à la jeunesse allemande, le 5 septembre 1962. Le chef de l'État français s'adressera, du reste, à celle-ci dans sa langue maternelle (*ibid.*, 25-9).
- À l'occasion du 70^e anniversaire de la rafle des Juifs au Vel'd'Hiv à Paris, ce dernier s'est démarqué, le 22 juillet, de l'opinion de François Mitterrand pour rallier celle de M. Jacques Chirac en 1995 (cette *Chronique*, n° 76, p. 180): « La vérité, c'est que le crime fut commis en France, par la France... et non par l'autorité de fait dite gouvernement de l'État français... La France, ce jour-là, accomplissait l'irréparable » (*Le Monde*, 24-7).
- *Communication*. Le président Hollande a ouvert, au palais d'Iéna, où siège le CESE, la conférence sociale le 9 juillet, en présence des ministres et des partenaires sociaux. Il a appartenu au Premier ministre de la clore, deux jours après. Il en a été de même, le 14 septembre, de la conférence environnementale (*Le Monde*, 16-9). « Il est fini le temps des sommets spectacles. Le temps où la concertation n'était conçue que pour donner l'apparence du dialogue social à la décision d'un seul », selon M. Ayraut, le 3 juillet, lors de son discours de politique générale à l'Assemblée (*ibid.*, 5-7).
- *Compagne: vie privée-vie publique (suite et fin?)*. Le tweet d'anthologie de Mme Trierweiler (cette *Chronique*, n° 143, p. 193) a provoqué la réaction de M. Thomas Hollande, fils du président et de Mme Royal. « Ce que je reproche au tweet, c'est d'avoir fait basculer la vie privée dans la vie publique », a affirmé celui-ci dans un entretien au *Point*, le 12 juillet. « Ça m'a fait de la peine pour mon père. Ça a détruit l'image normale qu'il avait construite. » Il appartenait dans ces conditions au chef de l'État d'élucider la situation, lors de son entretien du 14 juillet: « Je suis pour une claire distinction entre vie publique et vie privée. Et donc, je considère que les affaires privées se règlent en privé, et je l'ai dit à mes proches, pour qu'ils acceptent scrupuleusement le respect de ce principe. » Rejetant toute « interférence », il a constaté l'absence de statut pour la première dame.

« Valérie sera présente à mes côtés lorsque le protocole l'exigera » (service de presse de la présidence de la République).

Quant à l'intéressée, présente aux Tonnerres de Brest, le 14 juillet, elle se bornera à remarquer sur BFM TV : « Je tournerai sept fois mon pouce maintenant avant de tweeter. » Elle demeure journaliste : « Le regard de Valérie Trierweiler » est le titre de sa contribution à *Paris Match*. « Les âmes en peine », datée du 26 juillet, ne dissipe pas l'ambiguïté de sa condition. L'hebdomadaire *VSD* a été condamné, le 4 septembre, par le TGI de Paris à lui verser 2 000 € pour avoir publié des photos du couple présidentiel en maillot de bain, lors de leurs vacances, en août, au fort de Brégançon (Var) (*Le Monde*, 6-9). En dernière analyse, Mme Trierweiler est devenue, le 20 septembre, ambassadrice de la fondation France-Libertés, succédant à Danielle Mitterrand. Elle accède ainsi à sa première fonction institutionnelle (*ibid.*, 22-9), mise en œuvre à l'occasion de l'Assemblée générale des Nations unies, à New York, quelques jours plus tard.

– *Conception de la fonction présidentielle*. Lors de l'entretien du 14 juillet, le chef de l'État a indiqué : « Je voulais qu'il y ait une exemplarité au sommet de l'État, j'ai fait en sorte de démontrer, pendant ces deux mois, que cette fonction que j'exerce pouvait être menée simplement, même si elle est exceptionnelle. » De sorte, devait-il ajouter : « Je donne les grandes orientations ; ensuite, je ne veux pas décider de tout, tout seul. C'est fini... Le président de la République ne se mêlera pas de la vie de son parti... Moi, je considère que je suis en charge de l'essentiel, des grandes orientations, je dois rassembler les Français. » Et de conclure : « Voyez, un président normal peut connaître aussi un jour sans pluie »

(service de presse précité).

– *Défi au Conseil constitutionnel*. Après avoir indiqué qu'il avait déferé, la veille, à ce dernier le traité de discipline budgétaire, le président Hollande, lors de son entretien du 14 juillet, a précisé : « Mais quoi que dise le Conseil constitutionnel, qui s'appliquera de toutes les manières, j'ai dit aux Français que la règle d'or, c'est-à-dire le retour à l'équilibre budgétaire, avec des agendas très précis, ne figurerait pas dans la Constitution. Parce que je considère que ce n'est pas dans la Constitution qu'un texte comme cela doit se trouver. Ça sera dans le cadre d'une loi organique, ça s'imposera aux lois ordinaires mais je ne considère pas qu'on doive figer dans le marbre de nos textes un engagement qui est forcément pour quelques années. La Constitution, ce n'est pas pour quelques années, c'est pour toujours » (service de presse de la présidence de la République).

181

V. Engagement international.

– *Droit concordataire et droit local alsacien-mosellan*. Par un décret présidentiel, daté du 23 juillet, le Conseil d'État entendu, la bulle donnée à Rome le 7 mai 2012 par le pape Benoît XVI a été reçue en tant qu'elle nomme l'abbé Dollmann, évêque auxiliaire de l'archevêque de Strasbourg (*JO*, 25-7).

– *Enchaînement de l'histoire*. À l'occasion du 50^e anniversaire de l'indépendance de l'Algérie, le président Hollande, dans une lettre à son homologue, M. Bouteflika, a estimé qu'il « y a place désormais pour un regard lucide et responsable de la France sur son passé colonial en Algérie » (*Le Monde*, 7-7).

– *Engagement. V. Ministres*.

- *Expression présidentielle*. « Le risque [de celle-ci], c'est la dispersion... Il ne faut pas que cette parole apparaisse éclatée... À chaque intervention, il faut redonner de la perspective, de la hauteur », estime le chef de l'État (entretien au *Monde*, 9/10-9). « De la clarté, de la lisibilité », voici ce que les Français attendent de celui-ci (*ibid.*).
- *Jardin de l'Élysée*. À l'occasion de la fête nationale, ce dernier a été ouvert au public ; le président et sa compagne ont accueilli leurs visiteurs, tout comme le 16 septembre, à l'occasion de la journée du Patrimoine. Au reste, à partir d'octobre, il le sera chaque dernier dimanche du mois (communiqué du 13 septembre).
- *Le temps présidentiel*. Concernant sa chute de popularité, le président Hollande, en déplacement à Ludwigsburg (Allemagne), le 22 septembre, a estimé : « Il y a dans un mandat des hauts et des bas. Ce qui compte c'est le cap qui est fixé, les moyens de l'atteindre et la force que l'on met pour obtenir des résultats... Ça prendra le temps nécessaire... Le seul résultat qui compte, c'est le vote des peuples quand ils sont consultés » (*Le Figaro*, 24-9).
- *Promulgation de la loi*. « Fait au fort de Brégançon » (Var) : trois lois l'ont été, au cours des vacances du chef de l'État : respectivement, la loi 2012-954 du 6 août relative au harcèlement sexuel (*JO*, 7-8) ; la loi 2012-955 du 6 août abrogeant la loi 2012-376 du 20 mars 2012 relative à la majoration des droits à construire (*ibid.*) et celle 2012-958 du 16 août, loi de finances rectificative pour 2012 (*JO*, 17-8) (cette *Chronique*, n° 132, p. 200).
- *Relation avec le Premier ministre*. « Le contact est permanent : nous travaillons ensemble depuis des années, nous nous appelons tous les jours, c'est très fluide », a déclaré M. Hollande au journal *Le Monde* (entretien ci-avant) (cette *Chronique*, n° 143, p. 192).
- *Saisine du Conseil constitutionnel* (art. 54C). Le chef de l'État a déferé, le 13 juillet, le traité de discipline budgétaire (TSCG), signé par son prédécesseur le 2 mars dernier.
- *Style*. La « conception nouvelle » de la présidence vers laquelle tend le chef de l'État « n'est pas simple », selon l'intéressé : « Si je suis lointain, on dit : il est hautain. Si je suis réactif, on dit : il fait du Sarkozy. Si je prône le compromis, on dit : il est hésitant. Et quand je suis à l'étranger, on dit : mais, il ne s'occupe pas de nous ! Je ne veux pas être comme le bouchon au fil de l'eau : changer, passer d'un état à un autre. Il faut de la constance. Un style, cela s'imprime au fur et à mesure » (entretien au *Monde*, 9/10-9).
- « *Une conception nouvelle de la présidence ?* » « On n'est plus dans cette époque », a déclaré le chef de l'État à propos de la présidence « altière et rare » de F. Mitterrand. « On n'est plus dans le septennat, mais on ne sait pas encore ce qu'est vraiment le quinquennat [...]. Au fond, il me revient de façonner une conception nouvelle de la présidence de la République » (*Le Monde*, 9/10-9). Le lendemain, à TF1 où il s'était rendu, comme naguère à France 2, il a précisé : « Je suis en situation de combat. Moi, j'ai ma responsabilité. Je dois fixer le cap [...] et donner le rythme des étapes. Je vais faire fixer un agenda de redressement : deux ans. À partir de 2014, nous ferons tout pour construire une société plus humaine. Je ne me défausse pas sur le Premier ministre, je suis en première ligne et je m'expliquerai devant les Français régulièrement. Ce

qui revient au Premier ministre, c'est de faire travailler le gouvernement dans le cadre que j'ai fixé» (*BQ*, 10-9).

– *Vacances*. Le président et sa compagne ont séjourné au fort de Brégançon, à partir du 2 août, après avoir emprunté le TGV. Le Premier ministre est demeuré fidèle à Sarzeau dans le golfe du Morbihan.

V. *Conseil des ministres. Engagement international. Ministres. Pouvoirs publics. Premier ministre. République.*

QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITÉ

– *Bibliographie*. « QPC et droit européen des droits de l'homme entre équivalence et complémentarité », *RFDA*, 2012, p. 621.

– *Demande de récusation d'un membre*. Les associations requérantes ont présenté une demande à l'encontre de M. Sarkozy (2012-271 QPC). Le Conseil les a informées que l'ancien chef de l'État n'avait pas participé à cette décision relative aux courses de taureaux (cette *Chronique*, n° 139, p. 156).

– « *Dispositions législatives* ». Divers aspects méritent réflexion.

I. Les réserves d'interprétation ont été, derechef, sollicitées (cette *Chronique*, n° 143, p. 195) : 2012-264 QPC ; 2012-266 QPC.

II. L'incompétence négative a abouti à la censure. L'article L. 512-5 du code de l'environnement a été abrogé partiellement par le Conseil constitutionnel (2012-262 QPC) (*JO*, 14-7) au motif qu'il n'assurait pas la mise en œuvre du principe de participation du public à l'élaboration de décisions publiques, principe de valeur

constitutionnelle (art. 7 de la Charte de l'environnement). Cette méconnaissance par le législateur de sa propre compétence affecte un droit que la Constitution garantit, selon la jurisprudence (cette *Chronique*, n° 143, p. 195).

Deux décisions subséquentes d'abrogation (2012-269 QPC ; 2012-270 QPC) relatives au droit de participation du public en matière respectivement de destruction des espèces protégées et de la ressource en eau, s'ensuivront.

III. Le principe du contradictoire a été nourri par les observations en réponse aux interventions (2012-263 QPC).

IV. Les décisions réglementaires de l'État et de ses établissements publics afférentes à la participation du public (art. 7 de la Charte de l'environnement) n'entrent pas dans le champ d'application de la QPC (2012-270 QPC) (*JO*, 28-7).

V. Concernant la modulation dans le temps de l'effet d'abrogation, le Conseil a reporté au 1^{er} janvier 2014 le droit de contester l'arrêté d'admission à la qualité de pupille de l'État (2012-268 QPC) ; au 1^{er} janvier 2013, la participation du public, prévue par l'article 7 de la Charte de l'environnement (2012-270 QPC) en matière de gestion durable de la ressource en eau et au 1^{er} septembre prochain, s'agissant de la destruction des espèces protégées (2012-269 QPC).

VI. *Ratione temporis*, une QPC a mis en cause la loi du 1^{er} juin 1924, en matière de droit local alsacien-mosellan (cette *Chronique*, n° 142, p. 177).

– *Suivi*. À l'unanimité de la représentation nationale, la loi 2012-954 du 6 août relative au harcèlement sexuel a été votée, faisant suite à la décision d'inconstitutionnalité du

4 mai (240 QPC) (cette *Chronique*, n° 142, p. 160). Une circulaire de la chancellerie précise la marche à suivre « compte tenu du caractère sans précédent » de la situation (*Le Monde*, 11-8).

V. *Conseil constitutionnel. Droits et libertés. Lois.*

QUESTIONS ORALES

– *Calendrier de la session ordinaire.* Le Sénat a publié respectivement celui des questions d'actualité au gouvernement; des questions cribles thématiques le jeudi et des questions orales, le mardi (*JO*, 27-7).

184

– *Retransmission.* Sur décision du bureau du Sénat, réuni le 18 juillet, France 3 diffusera, à partir du mois d'octobre prochain, tous les jeudis de 15 à 16 heures alternativement, les questions d'actualité au gouvernement et les questions cribles thématiques.

V. *Sénat.*

RÉFÉRENDUM

– *Bibliographie.* F. Hamon, *Le Référendum. Étude comparative*, LGDJ, 2^e éd., 2012.

RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie.* R. Dosièrre, *L'État au régime*, Seuil, 2012; R. Ghevontian, *Les Grandes Dates de la V^e République*, Dalloz, 2012; J.-J. Chevallier, G. Carcassonne et O. Duhamel, *Histoire de la V^e République 1958-2012*, Dalloz, 2012; « La réforme des institutions » (dossier), *Commentaire*, n° 139, 2012, p. 665.

– *Concl.* F. Béroujon, sous TA Lyon, 5 avril 2012, « Association Libre Pensée et d'action sociale du Rhône » (Principe de

laïcité et financement d'un édifice culturel par une collectivité territoriale à l'étranger), *RFDA*, 2012, p. 741.

– *Éloge.* À l'occasion de l'inauguration du mémorial de la déportation à Drancy (Seine-Saint-Denis), le 21 septembre, le chef de l'État a réfuté la prise de position de Mme Le Pen, hostile au port dans l'espace public du voile et de la kippa: « Tout ce qui déchire, oppose, divise est maladroit... Les seules règles que nous connaissons, c'est les règles de la République et de la laïcité... La République ne cédera jamais sur ses valeurs, sur son histoire » (*Le Monde*, 23-9).

– *Titres nobiliaires d'Empire.* Par un arrêt du 7 mai 2012, *Garde des Sceaux, ministre de la justice*, le Conseil d'État a jugé que « depuis la promulgation des LC de 1875, nulle autorité de la République ne dispose du pouvoir de collationner, de confirmer ou de reconnaître des titres nobiliaires » (*RFDA*, 2012, p. 811, note Ph. Terneyre).

– *Tradition abandonnée.* À l'imitation de son prédécesseur, le président Hollande n'a pas adressé un message au Parlement à l'ouverture de la XIV^e législature. Aucun projet de loi d'amnistie n'a été déposé.

– *Tradition renouée.* À l'issue du défilé militaire du 14 Juillet, le chef de l'État a accordé un entretien à deux journalistes depuis l'hôtel de la Marine à Paris, récusant la démarche de son prédécesseur.

RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT

– *Article 49, alinéa 1 C.* La déclaration de politique générale présentée le 3 juillet par le Premier ministre, qui a repris très classiquement les engagements de campagne du président de la République, a été approuvée par 302 voix contre 225. Ont voté

pour 267 SRC sur 294 (les membres du gouvernement et le président Bartolone ne prenant pas part au scrutin), 17 des 18 écologistes (Mme Duflot ne votant pas pour la même raison), 14 des 15 députés du groupe radical, républicain, démocrate et progressiste (Mme Pinel ne votant pas) et seulement 3 élus du groupe de la Gauche démocrate et républicaine (les 12 autres s'abstenant), ainsi qu'un non-inscrit; ont voté contre 194 des 196 UMP, 25 Union des démocrates et indépendants (4 s'abstenant) et 6 non-inscrits.

V. *Déclaration du gouvernement. Majorité. Premier ministre. Séance. Sénat.*

SÉANCE

– *Clôture.* Le président du groupe socialiste a demandé l'application de l'article 57, alinéa 3 RAN, le 17 juillet, à la discussion de l'article 2 (détaxation des heures supplémentaires) de la loi de finances rectificative.

– *Incidents.* Le débat du 3 juillet a été marqué par le comportement de l'opposition qui a amené le président Bartolone à intervenir à plusieurs reprises, pour l'inviter au calme pendant le discours du Premier ministre (qui a été brièvement interrompu par une suspension de séance à la suite du malaise d'un député), puis lorsque de nombreux membres de l'UMP ont quitté l'hémicycle au moment où le président du groupe SRC prenait la parole. À nouveau, le 24 juillet, la longueur de la réponse de M. Ayrault à la question d'un député socialiste l'interrogeant sur sa «feuille de route» pour la rentrée provoqué le même mouvement, son prédécesseur ne quittant cependant pas sa place. Le président a rappelé que le temps de parole du Premier ministre n'est jamais compté.

Ayant mis en cause un fonctionnaire, M. Razzy Hammadi (SRC) a provoqué le 18 juillet de vifs incidents, rappels au règlement et suspension de séance, en dépit de l'intervention apaisante du ministre du Budget, M. Cahuzac, jusqu'à ce que le représentant du groupe SRC retire, au nom du groupe, les propos incriminés.

– *Mise en cause de la présidence.* La gestion du temps de parole des intervenants a suscité de nombreux incidents durant le débat sur la loi de finances rectificative, notamment le 17 juillet, lorsque M. Le Fur (UMP), qui présidait, a été pris à partie pour avoir laissé des députés de l'opposition dépasser les deux minutes réglementaires.

– *Séances de nuit.* Les quatre jours de débats sur la loi de finances rectificatives ont donné lieu aux premières séances de nuit de la législature, celle du 19 juillet ayant été levée le 20 à 5 h 40.

SÉNAT

– *Composition.* Mmes Conway-Mouret et Escoffier et M. Repentin, nommés membres du gouvernement Ayrault II (cette *Chronique*, n° 143, p. 196) ont cessé d'exercer leur mandat, le 21 juillet (*JO*, 24-7). Mme Borvo Cohen-Seat, sénatrice de Paris, présidente du groupe CRC a démissionné, le 19 septembre. M. Pierre Laurent, secrétaire national du PCF a été appelé à la remplacer (*JO*, 20-9).

V. *Groupes. Questions orales.*

SESSIONS EXTRAORDINAIRES

– *Première session.* Ouverte le 3 juillet (cette *Chronique*, n° 143, p. 197) et close le 31 (*JO*, 1-8), elle a été consacrée à la loi de finances rectificative et à la loi

relative au harcèlement sexuel adoptée en procédure accélérée, suite à la décision du Conseil constitutionnel, ainsi qu'à l'abrogation de la majoration du permis de construire et à divers engagements internationaux.

186 – *Seconde session.* En avance sur le calendrier initialement prévu, une seconde session a été convoquée le 11 septembre par le décret du 4 (*JO*, 5-9) complété le lendemain (*JO*, 6-9) en vue de l'examen des projets relatifs aux emplois d'avenir, à la mobilisation du foncier public, à la régulation économique outre-mer, à l'adaptation à la législation de l'Union européenne, ainsi qu'à la proposition instaurant une tarification progressive de la consommation énergétique des ménages (dont il est précisé: « sous réserve de son dépôt »), sans oublier, cette fois, une séance de questions chaque semaine (v. *Ordre du jour*). Elle a été close le 26 (*JO*, 27-9).

SONDAGES

– *Bibliographie.* R. Rambaud, « Sondages électoraux : faut-il abandonner l'interdiction de diffuser des résultats avant 20 heures ? », *RFDA*, 2012, p. 753.

VOTE PERSONNEL

– *Boitier négligent.* L'article 4 de la loi de finances rectificative alourdissant les droits de mutation à titre gratuit a été supprimé par le Sénat, le 26 juillet, par 170 voix contre 165, M. Joël Labbé (Morbihan), dépositaire des délégations de vote du groupe écologiste, ayant omis de participer au scrutin public. Comme naguère, en octobre 2010 (cette *Chronique*, n° 137, p. 244), le gouvernement demanda donc une seconde délibération pour le rétablir. La majorité sénatoriale a changé, non les usages de la Haute Assemblée qui ignore toujours l'exigence constitutionnelle du vote personnel.

SUMMARIES

DZOVINAR KÉVONIAN

Two Centuries of Refugees: Circulation, Qualification, Internationalization

In the multi-secular history of forced migrations, the 19th and 20th centuries represented an era of mutation whose main features this paper attempts to describe. Together with the changes in the conditions of worldwide migratory circulation, major shifts occurred in the definition of political communities and conditions of nationality and citizenship, within a context of European domination of the world, followed by the dislocation of colonial empires. Each of the two world wars in the 20th century contributed, through the massive movements of populations they provoked, to the emergence of the figure of the “political” refugee, the stateless person, together with an international legal status for refugees. Our study intends to highlight the existing articulations between the large flows of refugees and exiles and the qualification and classification processes over those two centuries.

187

DANIÈLE LOCHAK

What is a Refugee? The Political Construction of a Legal Category

In the aftermath of World War 1, the breadth and complexity of the questions raised by the refugee phenomenon compelled the international community to tackle the problem in order to offer solutions. However, the instruments developed within the international diplomatic circles remain very closely dependent on state interests. Through its successive mutations, the definition of “the refugee” reflects the underlying political issues at stake in any legal categorization.

JEAN GAEREMYNCK

Arrival and Application for Asylum

The right to asylum and the right of foreigners follow two different logics: protection for the former, control for the latter. Yet, neither in

fact or law is this distinction so clear-cut when one looks at the situation of the asylum application and applicants. Whether regarding the arrival in France, the application at the border, the determination of the State concerned, the presentation of the asylum application or the countries of origin, the rules that apply form a particularly complex landscape. The fact remains, however, that based on the Geneva Convention, asylum applications have experienced such an explosive growth that they objectively belong to the migratory flows.

KAREN AKOKA AND ALEXIS SPIRE

Toward a Social History of Political Asylum in France

188 The article suggests understanding political asylum through the social history of the institutions and agents that have implemented it in France since the end of the Second World War. Until the end of the 1970s, the protection officers had a social, cultural and political profile very similar to that of the refugees with whom they dealt. Then, due to new recruitments and to a more global approach of the control of migratory flows, they lost their autonomy, becoming one segment among many of the administration in charge of foreigners. Thus, the history of the relationship between the State and foreigners can be explained by the relationship between the political priorities of the government and the social profile of the agents recruited to implement them.

VIRGINIE GUIRAUDON

The European Union and Refugees: a Policy Which Shows Little Solidarity

The intergovernmental cooperation aiming to limit the number of asylum seekers dates back to the 1980s, even though the heads of States and governments of the member states of the Union decided to create a common asylum policy only in 1999. The entry into force of the Treaty of Amsterdam granted the European institutions a more prominent role in the drafting of policies regarding immigration, asylum and external borders management. However, the legislative texts only aim at a minimum harmonization of the member states policies. In fact, instead of a European asylum policy, what has emerged is a policy of non-access to asylum through a number of measures such as making visas compulsory to enter Europe, imposing penalties against carriers, or codifying the notions of “safe” countries and “manifestly unfounded demands”. Rather than introducing a common policy, the Dublin agreements and the Eurodac data base have made it possible to send asylum

seekers from country to country. Thus, European asylum policy shows little solidarity and benefits only the ministries of those countries which have elaborated an informal system as early as 1985 in order to stop welcoming asylum seekers.

MARIO BETTATI

The United Nations High Commissioner for Refugees (HCR)

The HCR is responsible for nearly 34 million persons: refugees, stateless persons and displaced persons. The Palestinian refugees fall outside of its mandate, for they have been entrusted to a special agency, the UNWRA. The HCR was the result of the initiative of Fridtjof Nansen, who created the famous passport that bears his name, and who was the first High Commissioner of the League of Nations. Created by Resolution 428 (v) on December, 14th 1950, the agency came into being on January, 1st 1951. Its mandate has been extended beyond Europe, to include the entire world, and from refugees to stateless and displaced persons. It exercises an original normative activity in its domain, but it faces administrative and financial difficulties that make it a target for a number of criticisms.

189

MICHEL AGIER

The Space and Time of the Humanitarian Government

A short history of humanitarian intervention in favor of refugees and displaced persons since the 1970s, together with a description of a refugee camp in Africa, lead to a questioning of the formation and the current state of the humanitarian government.

SMAÏN LAACHER

Refugees without Refuge

The victims of conflicts that provoke displacements of populations become *persons dispossessed of their home*. Applied to the millions of persons without residence, or whose sole public identity and social condition is that of “refugee”, the notion of “home” raises fundamental stakes that are seldom explicated.

LUC CAMBRÉZY

Environmental Issues and New Categories of Migrants: from Semantics to Geopolitics

Problems linked to the environment and global warming have favored the emergence of new definitions to qualify the migration flows

they provoke: “environmental refugees”, “eco-refugees”, “climate refugees”... An intense reflection, which is not without confusion, is under way in order to extend the statute of refugee to these migrants. Several obstacles and arguments stand in the way of such an evolution. Among them, state sovereignty remains the main point of contention with environmental stakes which, from the local to the global, do not acknowledge borders.

CHRONICLES

PIERRE ASTIÉ, DOMINIQUE BREILLAT
AND CÉLINE LAGEOT

190 **Foreign Notes**
(July 1st – September 30, 2012)

PIERRE AVRIL AND JEAN GICQUEL
French Constitutional Chronicle
(July 1st – September 30, 2012)

VOTRE REVUE **POUVOIRS** EST DÉSORMAIS EN LIGNE !

www.revue-pouvoirs.fr, c'est :

En accès libre

- l'intégralité de plus de 50 numéros de 1994 à 2005
- l'ensemble des sommaires et des résumés (français et anglais) depuis 1994
- un accès intégral aux chroniques régulières
- plus de 10 000 pages (800 documents) à télécharger, imprimer et conserver
- un moteur de recherche, un index, des auteurs, etc.

Pour les abonnés

- l'accès à l'intégralité des numéros les plus récents dès le jour de parution

POUVOIRS

BULLETIN D'ABONNEMENT

Photocopiez ce formulaire d'abonnement ou recopiez-le sur papier libre et adressez-le à :

Alternatives économiques
12, rue du Cap-Vert
21800 QUETIGNY

Tél. : 03.80.48.10.33

Fax : 03.80.48.10.34

e-mail : cpettinaroli@alternatives-economiques.fr

Veillez m'inscrire pour :

- un abonnement de 1 an
(4 numéros papier et l'intégralité du site en libre accès)
- un réabonnement à partir du numéro :
(avec l'intégralité du site en libre accès)

Tarif : 65 €

M. Mme Mlle

Nom :

Prénom :

Adresse :

Code postal : Ville :

Pays :

Téléphone : Fax :

e-mail :

(obligatoire si vous voulez bénéficier de l'accès intégral au site)

Tous les modes de paiement sont acceptés (y compris CB)

© « POUVOIRS », JANVIER 2013
ISSN 0152-0768
ISBN 978-2-02-109781-8
CPPAP 59-303

RÉALISATION : PAO ÉDITIONS DU SEUIL
IMPRESSION : CPI FIRMIN-DIDOT AU MESNIL-SUR-L'ESTRÉE
DÉPÔT LÉGAL : JANVIER 2013. N° 109781 (XXXXXX)
IMPRIMÉ EN FRANCE