



HAL
open science

Étrangers, réfugiés, migrants : Hannah Arendt aujourd'hui

Danièle Lochak

► **To cite this version:**

Danièle Lochak. Étrangers, réfugiés, migrants : Hannah Arendt aujourd'hui. Anne Kupiec; Martine Leibovici; Géraldine Muhlmann; Etienne Tassin. Hannah Arendt. Crises de l'Etat-nation, Sens & Tonka, pp. 165-180, 2007, 978-2-84534-166-1. hal-01728675

HAL Id: hal-01728675

<https://hal.parisnanterre.fr/hal-01728675v1>

Submitted on 11 Mar 2018

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

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

Étrangers, réfugiés, migrants : Hannah Arendt aujourd'hui

Danièle Lochak
Université de Paris X – Nanterre

in Anne Kupiec, Martine Leibovici, Géraldine Muhlmann, Étienne Tassin (dir), *Hannah Arendt. Crises de l'Etat-nation*, Sens & Tonka éd., 2007, pp. 165-180 - <http://www.sens-tonka.net/hannah-arendt-crisis-de-letat-nation>

Travaillant depuis de longues années sur la condition des étrangers et son évolution, j'ai trouvé chez Hannah Arendt, et notamment dans *L'impérialisme*, des analyses qui m'ont paru éclairer cette condition : la contradiction entre État nation et État de droit, qui aboutit à ce que les non citoyens puissent être privés des droits théoriquement reconnus à tous, ou l'apparition d'une figure nouvelle du réfugié au début du XX^e siècle.

Mais la condition des étrangers s'est profondément transformée depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, en même temps qu'évoluait le contexte géopolitique, économique et idéologique. Cette évolution est faite de contrastes.

Les étrangers, globalement, ont profité de l'essor des conventions internationales relatives aux droits de l'homme qui leur a apporté une protection accrue ; mais la polarisation des politiques d'immigration sur la maîtrise des flux migratoires a entraîné la mise en place de dispositifs répressifs attentatoires aux libertés et la multiplication des « sans papiers », privés de droits.

Pendant les Trente Glorieuses, la figure du travailleur immigré a émergé, tandis que régressait celle du réfugié et plus encore celle de l'apatride¹. La question des réfugiés a refait surface, plus récemment, mais elle se pose désormais en des termes différents, dans un monde dont la ligne de partage ne suit plus un axe Est-Ouest mais plutôt un axe Nord-Sud.

Enfin, la situation des étrangers ne peut être aujourd'hui appréhendée en dehors du contexte de la mondialisation : elle a à la fois facilité les déplacements, donc encouragé les migrations, mais en même temps incité les pays développés à se protéger des « flux » venus du sud, y compris par la généralisation de l'enfermement des migrants.

Mon propos est donc ici à la fois de mettre en lumière ce qui a changé, dans la condition des étrangers, et de m'interroger sur le caractère encore opérationnel des analyses et des concepts forgés par Hannah Arendt compte tenu de ces changements. La première question concerne la jouissance des droits de l'homme par les étrangers, la seconde porte sur les mutations successives du droit d'asile, la troisième consiste à s'interroger sur la signification des camps pour étrangers.

¹ Toutefois, l'éclatement de l'Union soviétique ou de la Fédération yougoslave a fait renaître le phénomène de l'apatridie – les « sans État » de Hannah Arendt –, donnant l'impression que l'histoire se répète. Ainsi, dans les États baltes, et en particulier en Estonie, les russophones se sont vu dénier la nationalité du pays où ils étaient installés de longue date. En Slovénie, les citoyens originaires d'autres Républiques yougoslaves qui n'ont pas opté à temps pour la nationalité slovène ou dont la demande a été rejetée ont été « effacés » du registre des Résidents permanents. Sur cette question voir : <<http://pajol.eu.org/rubrique186.html>>

Les droits de l'homme : droits universels ou « droits nationaux » ?

Aujourd'hui comme hier, la forme de l'État nation fait obstacle à la jouissance pleine et entière des droits de l'homme par les étrangers. Si, sous l'effet des conventions internationales, l'universalité de ces droits a été progressivement mieux affirmée, la politique de contrôle des flux migratoires vient limiter les effets positifs de cette évolution.

L'État nation contre l'État de droit

Hannah Arendt pointe en ces termes l'incompatibilité entre l'État nation et l'État de droit : « *L'État avait hérité comme sa fonction suprême la protection de tous les habitants de son territoire sans considération de nationalité [...]. Le drame de l'État-nation fut que la conscience nationale naissante du peuple vint interférer avec ces fonctions. Au nom de la volonté du peuple, l'État fut contraint de ne reconnaître pour citoyens que les « nationaux », de ne garantir la pleine jouissance des droits civiques et politiques qu'à ceux qui appartenaient à la communauté nationale par droit d'origine et fait de naissance.* » Ce « *duel secret entre l'État et la nation vint au grand jour* », poursuit-elle, « *au moment où la révolution française lia la Déclaration des droits de l'homme à la revendication à la souveraineté nationale* », avec pour conséquence que « *les droits de l'homme ne furent plus protégés et consolidés qu'en tant que droits nationaux* »².

L'État de droit suppose la reconnaissance des droits de l'homme sur une base universelle, alors que l'État nation réserve le bénéfice de cette reconnaissance à ses membres. La condition des étrangers, parce qu'elle reste marquée, y compris dans les pays démocratiques, par la précarité et la discrimination, confirme l'analyse de Hannah Arendt : la forme nationale de l'État entrave le plein épanouissement de l'État de droit.

L'affirmation de l'universalité des droits de l'homme

Force est toutefois de constater que l'évolution tend vers une plus grande égalité des droits dans la plupart des domaines, en raison d'une conception plus exigeante des droits de l'homme : l'existence de discriminations fondées sur la nationalité apparaît de moins en moins comme une chose naturelle, surtout lorsque sont en cause les droits fondamentaux.

Sur ce point, la situation a donc beaucoup changé par rapport à l'époque où écrivait Hannah Arendt. On ne saurait plus affirmer aujourd'hui que « *les droits de l'homme [...] ne sont jamais devenus loi, mais ont mené une existence plus ou moins floue comme recours dans les cas individuels exceptionnels pour lesquels les institutions juridiques normales étaient insuffisantes* »³. Il faut au contraire souligner l'impact du développement de la protection internationale des droits de l'homme, d'un côté, de la protection constitutionnelle des droits fondamentaux, de l'autre, qui contraignent les législations internes.

La Convention européenne des droits de l'homme est celle qui a eu l'impact le plus déterminant sur la condition des étrangers dans les pays signataires et qui a entraîné les progrès les plus notables, notamment en raison de l'existence d'un mécanisme de contrôle juridictionnel perfectionné et de la jurisprudence audacieuse de la Cour européenne des droits de l'homme qui a « découvert » dans la Convention – et imposé aux États – des obligations qui n'y figuraient pas expressément⁴.

² *L'impérialisme*, Fayard, 1982, pp. 182-183.

³ *Op. cit.* p. 258

⁴ Ainsi, la disposition qui stipule que « *nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants* » (art. 3) interdit à un État de renvoyer un étranger dans un pays où il risquerait d'être exposé à la torture ou des traitements contraires à la dignité humaine. De même, lorsqu'une mesure risque de

Pourtant, si les conventions internationales relatives aux droits de l'homme ont contribué à asseoir le caractère universel de la reconnaissance des droits fondamentaux, on en constate aussi les limites. D'une part, cette reconnaissance ne concerne pas les droits politiques, que les conventions n'obligent à reconnaître qu'aux citoyens. D'autre part et surtout, aucune convention ne remet en cause la prérogative souveraine des États de refuser à un étranger l'accès de son territoire et de l'en expulser, ce qui compromet fortement l'exercice des droits qui lui sont reconnus.

Les résistances étatiques : les retombées du « contrôle des flux migratoires »

Si les étrangers jouissent en principe de toutes les libertés individuelles fondamentales, l'exercice de ces libertés est soumis à des restrictions découlant de l'incidence des règles qui régissent l'entrée et le séjour des étrangers – restrictions de plus en plus sévères compte tenu de la politique dite de « maîtrise des flux migratoires » menée depuis trente ans par les pays occidentaux.

La liberté individuelle au sens strict, c'est-à-dire le droit de ne pas être détenu en dehors d'une décision de justice, est remise en cause par la possibilité de placer dans des centres aux appellations diverses – zones d'attente ou centres de rétention en France – les étrangers auxquels on refuse l'accès au territoire ou ceux qui sont sous le coup d'une mesure d'éloignement. La liberté de se marier est en principe entière, mais l'obsession de la fraude a conduit en France à placer le mariage des étrangers sous haute surveillance dès qu'il est susceptible d'engendrer un droit au séjour. Le droit pour les familles de vivre ensemble est proclamé, mais il est sévèrement restreint et parfois même vidé de sa substance par les entraves mises au regroupement familial d'une part, par les mesures d'éloignement d'autre part.

Quant aux centaines de milliers de sans papiers que produit la politique de fermeture des frontières, ils se retrouvent le plus souvent dans l'impossibilité d'exercer les droits les plus élémentaires, soit parce que ces droits leur sont déniés, soit en raison de la clandestinité à laquelle ils sont acculés par la crainte des contrôles. On ne peut pour autant les assimiler à ceux que Hannah Arendt désigne comme les « sans droit », privés « du droit d'avoir des droits » parce qu'il n'existe pour eux aucune loi et qui ne peuvent subsister que grâce à la charité⁵. Car, même en situation irrégulière, les étrangers ne sont pas privés de tous les droits. Les textes internationaux, et parfois les législations internes, leur reconnaissent, outre la jouissance des droits dits « indérogeables », tel que le droit de ne pas être soumis à la torture ou à des traitements inhumains ou dégradants ou le droit de ne pas être réduit en esclavage, d'autres droits fondamentaux : droit au respect de la vie privée, droit à la sécurité et à la dignité, droit à une procédure équitable, droit aux soins, droit à l'instruction pour les enfants, etc⁶.

On est tenté, en revanche, de rapprocher de la condition des « sans droit » le sort de ceux qui, chaque jour, mettent leur vie en jeu en tentant de franchir murs, barbelés ou océans, se retrouvent enfermés dans des camps pour une durée « indéfinie » ou encore sont refoulés vers le pays qu'ils voulaient fuir pour échapper aux persécutions⁷.

porter atteinte au droit à la vie privée ou familiale de l'étranger garanti par l'article 8 – refus de visa, refus de séjour, éloignement... –, il faut s'assurer que cette atteinte n'est pas excessive au regard des impératifs, notamment d'ordre public, qui la motivent.

⁵ *L'impérialisme*, p. 276 s.

⁶ La Convention internationale des Nations unies sur les droits des migrants – adoptée en décembre 1990 et entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2003, quoique ratifiée par une minorité d'États seulement –, en énumérant de façon spécifique les droits qui doivent être reconnus aux étrangers en situation régulière, confirme, *a contrario*, que les autres droits qu'elle énonce peuvent être revendiqués par tous. Concernant la France, on peut aussi se reporter à la brochure éditée par le GISTI (Groupe d'information et de soutien des immigrés) sous le titre : « Sans papiers mais pas sans droits » : <http://www.gisti.org/doc/publications/2006/sans-papiers/index.html>

⁷ Un seul chiffre : en six mois, entre novembre 2005 et mars 2006, plus d'un millier d'immigrants clandestins africains ont trouvé la mort, en tentant de rejoindre les Canaries à partir du Maroc et de la Mauritanie.

Réfugiés : droit d'asile ou « partage du fardeau » ?

Une autre conséquence de la généralisation de la forme étatique à l'ensemble de la planète et de la fermeture des États nations sur eux-mêmes a été l'apparition d'une figure nouvelle de l'étranger : celle du réfugié. Si l'expulsion de groupes entiers est un phénomène ancien dans l'histoire de l'humanité, ces groupes pouvaient trouver à s'installer ailleurs, à une époque où les frontières étatiques étaient moins précisément définies et moins étroitement surveillées. « *Ce qui est sans précédent, écrit Hannah Arendt, ce n'est pas la perte de résidence, mais l'impossibilité d'en retrouver une. Tout à coup, 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, aucun pays où ils aient une chance de s'assimiler, aucun territoire où ils pourraient fonder leur propre communauté. [...] Le genre humain [a] atteint le stade où quiconque [est] exclu de l'une de ces communautés fermées si soigneusement organisées, se [trouve] du même coup exclu de la famille des nations*⁸.

La réalité historique et juridique de la première moitié du XX^e siècle confirme les analyses de Hannah Arendt. Toutefois, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, les réfugiés vont bénéficier d'une protection internationale plus solide, concrétisée par l'adoption de la Convention de Genève. Mais depuis les années 1990, on assiste à une remise en cause progressive de cette protection, dans un contexte qui diffère, malgré tout, de celui qui prévalait avant la guerre.

Le tournant du premier XX^e siècle

Hannah Arendt relève ainsi le changement intervenu au XX^e siècle : « *Les pays civilisés offraient bel et bien le droit d'asile à ceux qui, pour des raisons politiques avaient été persécutés par leur gouvernement, et cette pratique, bien qu'elle n'ait jamais figuré officiellement dans aucune constitution*⁹, *a relativement bien fonctionné pendant tout le XIX^e siècle et même à notre époque* », rappelle-t-elle, avant de poursuivre : « *Les choses se sont compliquées lorsqu'il est apparu que les nouvelles catégories de persécutés étaient trop nombreuses pour être traitées selon une pratique non officielle destinée à des cas exceptionnels. [...] Les nouveaux réfugiés étaient persécutés non pas à cause de ce qu'ils avait fait ou pensé, mais parce qu'ils étaient nés pour toujours dans la mauvaise catégorie de race ou de classe* »¹⁰.

Le modèle du XIX^e siècle est celui de l'asile accordé individuellement à des réfugiés d'opinion ou de conviction. Mais un changement radical se produit au début du XX^e siècle, lorsque les réfugiés fuient les guerres civiles, la dictature, l'extermination raciste, l'oppression nationaliste. Désormais, comme le pointe Hannah Arendt, les réfugiés sont persécutés non plus seulement, ni même principalement, à cause de ce qu'ils font, mais à cause de ce qu'ils sont. Et ils fuient par millions, ce qui rend inadaptées les pratiques jusque là en vigueur pour traiter des situations individuelles.

La SDN, en 1922, charge le Norvégien Fridtjof Nansen, nommé « haut-commissaire de la SDN pour les réfugiés », de coordonner les aides matérielles aux réfugiés – russes et arméniens dans un premier temps – et d'organiser leur acheminement vers des pays d'asile. Son initiative la plus importante est la création d'un document d'identification et de voyage –

⁸ *L'impérialisme*, p. 276 s.

⁹ L'affirmation n'est pas entièrement exacte puisque la constitution de 1793 proclamait : « le peuple français donne asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté, il le refuse aux tyrans ».

¹⁰ *Op. cit.* p. 278

qu'on appellera « passeport Nansen » – qui confère aux réfugiés un minimum d'existence juridique et les rend moins vulnérables à l'arbitraire des gouvernements.

Pour comprendre à la fois la situation de ces « sans droit », ainsi que les nomme Hannah Arendt, et ce que pouvait représenter pour eux la détention de ce passeport, il faut lire ou relire *Les exilés* de Erich Maria Remarque, qui relate comment, dans les années précédant la guerre, les réfugiés et apatrides sont refoulés d'un pays à l'autre.

Voici un dialogue entre deux réfugiés :

« – *Un homme sans passeport, c'est un mort en sursis.*

– *Et avec un passeport ? Ce n'est pas un passeport qui te donnera un permis de travail à l'étranger.*

– *Bien sûr que non. Mais cela te donne le droit de crever de faim tranquillement. Sans être sans cesse sur le qui-vive. C'est déjà pas mal. ».*

Ou encore cet échange entre un exilé originaire d'Allemagne et un juge suisse bienveillant :

« – *Pourquoi ne vous êtes-vous pas déclaré à la police, une fois que vous aviez franchi illégalement la frontière ?*

– *Parce qu'on m'aurait aussitôt refoulé [...]. Et de l'autre côté de la frontière, j'aurais dû immédiatement me présenter au premier poste de police, pour ne pas enfreindre la loi. On m'aurait alors ramené en Suisse la nuit suivante et l'on m'y aurait de nouveau renvoyé d'où je venais. [...] Que voulez-vous que nous fassions, sinon aller à l'encontre de la loi ? [...]*

– *Il faut quand même que vous puissiez obtenir des papiers quelconques. [...]*

– *Pour l'Allemagne, nous avons cessé d'exister. Pour le reste du monde également, sinon en tant qu'individus soumis à la surveillance de la police.*

– *La SDN n'a-t-elle donc rien fait pour vous ? Vous êtes des milliers ; il faut cependant que, d'une façon ou d'une autre, vous ayez droit à l'existence.*

– *Il y a plusieurs années que la SDN discute notre cas et songe à nous donner des papiers d'identité. Mais là aussi, chaque pays essaie de se décharger de nous sur le dos du voisin. Cela peut durer encore un certain nombre d'années ».*

Une série d' « arrangements » viennent préciser la portée de la protection à accorder aux réfugiés en matière de séjour, d'aide judiciaire, de travail, de non-refoulement. Il s'agit toutefois de simples recommandations, et les conventions qui les entérinent ne sont ratifiées que par un tout petit nombre d'États. L'ensemble forme un système à la fois éclaté, incomplet puisqu'il ne concerne que certaines catégories d'exilés, et peu ou pas contraignant. Les réfugiés sont considérés comme un fardeau auquel les États cherchent à se soustraire en fermant leurs frontières, y compris aux victimes de la persécution nazie.

La transformation de la problématique après 1945

Dans l'immédiat après-guerre, la question des réfugiés est encore traitée sur le mode humanitaire : l'Organisation internationale des réfugiés (OIR), créée en 1946 par l'ONU, a pour mission d'organiser le secours et l'entretien des personnes déplacées et réfugiées jusqu'à ce qu'elles aient obtenu l'asile ou aient pu être rapatriées.

L'adoption de la Convention de Genève, en 1951, marque une inflexion importante de la problématique. On quitte le terrain de l'humanitaire pour consacrer de véritables droits au profit des réfugiés. Par ailleurs, là où les instruments d'avant-guerre faisaient dépendre la qualité de réfugié de l'appartenance à un groupe (les Arméniens, les Russes, les Juifs allemands...), la Convention de Genève fait prévaloir une approche nouvelle du réfugié en tant qu'individu personnellement victime de discrimination : le réfugié est la personne « qui craint avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appar-

tenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques [...] et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection [de son pays] ».

Le dispositif de protection des réfugiés va toutefois révéler ses lacunes et ses faiblesses lorsque le contexte politique international va changer. Ainsi, la conception individualiste et universaliste du réfugié, si elle n'exige plus qu'on appartienne à une catégorie spécifique pour être reconnu réfugié, signifie que l'éligibilité à ce statut passe par un système de détermination individuelle qui oblige le candidat réfugié, sinon à prouver l'existence de persécutions, du moins à établir que ses craintes de persécution sont à la fois personnelles et fondées. C'est sur ce point – la « crédibilité » de la demande – qu'achoppe le plus souvent l'obtention du statut.

La Convention de Genève, par ailleurs, ne consacre pas un véritable droit d'asile pour les réfugiés, c'est-à-dire l'obligation de les accueillir ; elle interdit seulement de les refouler vers le pays où ils risquent la persécution. Aucun texte international, au demeurant, ne reconnaît le droit d'asile : l'article 14 de la Déclaration universelle de 1948 – dépourvue au surplus de valeur contraignante – énonce que « devant la persécution toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays » ; mais il n'en résulte pas d'obligation pour un État d'accorder l'asile dès lors que la personne n'est pas ou plus immédiatement en danger, notamment parce qu'elle a été accueillie dans un pays tiers.

Le basculement des années 90 et la « crise » du droit d'asile

Alors qu'après la Seconde Guerre mondiale le nombre des réfugiés en Europe décroît progressivement, à partir du milieu des années 1970, une série d'événements vont engendrer de nouveaux flux de réfugiés : le retrait des Américains du Vietnam et la fuite des *boat people*, l'installation de dictatures en Amérique latine, les guerres dans la Corne de l'Afrique, l'invasion de l'Afghanistan par l'URSS, la rébellion tamoule au Sri Lanka ou encore la répression contre les Kurdes en Turquie ou en Irak. Dans les années 1990, donc, le phénomène est massif. L'effectif total de la population relevant du mandat du Haut Commissariat aux réfugiés (HCR) s'élevait en 2005 à plus de 20 millions de personnes¹¹. La plupart d'entre elles sont originaires de pays du Tiers Monde, qui sont également les principaux pays de refuge.

C'est dans ce contexte que prend naissance ce qu'on appelle couramment la « crise du droit d'asile ». Mais derrière ces mots, on met des choses différentes. Aux yeux des États d'accueil, la crise réside dans l'inadaptation des mécanismes prévus pour l'application de la Convention de Genève face à l'afflux des réfugiés dont la plupart, de surcroît, ne fuiraient pas la persécution mais chercheraient à tourner les dispositions restrictives sur l'immigration de main-d'œuvre. Pour les défenseurs du droit d'asile, en revanche il y a crise parce que la réaction des États occidentaux aboutit à priver le droit d'asile d'effectivité.

Plusieurs raisons expliquent les politiques restrictives des pays occidentaux : les demandeurs d'asile viennent de pays pauvres et sont donc soupçonnés de fuir la misère plutôt que la persécution ; ils viennent d'autres aires culturelles, ce qui diminue la propension à les accueillir ; le politique de « maîtrise des flux migratoires » ne sont pas favorables à l'accueil d'étrangers ; enfin, les raisons idéologiques qui poussaient à accueillir les réfugiés dans le cadre de l'affrontement Est-Ouest ont disparu.

Les pays européens, et plus généralement les pays occidentaux, ont donc pris des mesures à la fois dissuasives et répressives pour tenter d'endiguer un afflux de réfugiés considéré

¹¹ Dont 40 % de réfugiés, 32 % de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, 11 % d'apatrides : les personnes relevant du mandat du HCR ne se limitent pas, en effet, à celles qui répondent à la définition du réfugié donnée par la Convention de Genève et incluent les personnes déplacées à l'intérieur des frontières de leur propre pays ainsi que les demandeurs d'asile et les personnes bénéficiant d'une protection temporaire (à l'exception des Palestiniens, placés sous la protection de l'UNRWA).

comme excessif¹². Ces politiques visent à contourner sans l'avouer l'application de la Convention de Genève par des stratégies d'évitement. Il s'agit d'abord de faire obstacle à l'arrivée des demandeurs d'asile en limitant par tous les moyens l'accès au territoire européen (généralisation des visas, sanctions aux transporteurs qui amènent aux frontières des étrangers dépourvus de papiers, généralisation de l'enfermement, accords de réadmission avec les États tiers). Ceux qui parviennent à déposer une demande de reconnaissance du statut de réfugié ont de moins en moins de chances de l'obtenir, notamment en raison d'une interprétation restrictive des critères de la Convention de Genève et d'exigences de preuve de plus en plus sévères¹³. La multiplication des sous-statuts qui ouvrent droit soit à un séjour précaire, soit à une assistance humanitaire, est une autre façon de ne pas appliquer la Convention de Genève. Or la conception humanitaire de l'asile représente une régression puisqu'elle ne repose pas sur la reconnaissance d'un droit mais sur la bonne volonté des États.

Témoin aussi de cette dérive humanitaire les camps de réfugiés ouverts en Afrique ou en Asie, placés sous la protection du HCR. On touche ici à un autre volet de la stratégie d'évitement de la Convention de Genève : la délocalisation de la protection dans les régions mêmes où ont lieu les conflits. L'existence, même virtuelle, d'une protection internationale permet aux États européens de se sentir quitte, et ils préfèrent soutenir financièrement ces programmes plutôt que d'accueillir chez eux les personnes concernées.

La priorité ainsi donnée au maintien à distance des demandeurs d'asile, au même titre que de l'ensemble des migrants, débouche logiquement sur l'externalisation de la politique d'asile¹⁴. La justification de cette politique repose sur la nécessité d'un « partage plus équitable du fardeau et des responsabilités », suivant la formule de la Commission européenne : partage qui doit se faire non plus seulement entre les pays européens mais s'étendre aux pays tiers.

« Externaliser » signifie en l'espèce à la fois délocaliser et sous-traiter : délocaliser les contrôles et l'examen des demandes d'asile qui s'opéreront le plus en amont possible des frontières européennes, de façon à ne laisser accéder au territoire européen que ceux qui y ont été autorisés ; sous-traiter aux pays tiers le contrôle des frontières ainsi que la responsabilité de l'accueil des demandeurs d'asile et du traitement de leurs demandes. C'est au nom de l'externalisation, pour ne donner que deux exemples emblématiques, que la protection des enclaves de Ceuta et Melilla est confiée à la police marocaine et que l'Union européenne fournit à la Libye un soutien financier pour l'aider à renforcer le contrôle de ses frontières. L'externalisation débouche inéluctablement sur l'enfermement des demandeurs d'asile et des migrants irréguliers, autre dimension caractéristique, comme on le verra, des évolutions récentes.

Le statut actuel des réfugiés marque donc un recul important par rapport aux acquis du second après-guerre : contournement de la Convention de Genève et mise en pièces de la protection qu'elle confère, régression vers une conception humanitaire de l'asile, tentatives pour rejeter le « fardeau » des réfugiés sur les pays non européens. La question des réfugiés et le

¹² Rappelons quand même quelques chiffres. À la fin de 2000, sur 12 millions de réfugiés (demandeurs d'asile et personnes déplacées à l'intérieur de leur pays exclus), 2,3 millions se trouvaient en Europe et 635 000 en Amérique du Nord, mais 5,3 millions en Asie et 3,6 en Afrique...

¹³ Le taux de reconnaissance du statut de réfugié est passé, en France, de 90 % au début des années 1970 à moins de 15 %.

¹⁴ Le terme a été forgé par les chercheurs et les militants associatifs pour décrire une pratique que l'Union européenne ne désigne pas de cette façon. Dans le vocabulaire communautaire, il est question de la « dimension externe » de la politique d'immigration et d'asile. Ajoutons que l'Europe n'a pas le monopole de cette pratique : l'Australie, par exemple, a elle aussi mis en place une série de mesures visant à retenir les demandeurs d'asile dans les îles de Nauru et en Papouasie Nouvelle Guinée.

traitement qui lui est accordé ne peuvent toutefois pas s'analyser comme un retour pur et simple à la situation décrite par Hannah Arendt. Subsiste ou réapparaît, certes, l'idée qu'ils sont indésirables. Mais les flux de réfugiés s'inscrivent désormais dans une dynamique mondiale et non plus dans le seul contexte européen, et les enjeux politiques et idéologiques s'effacent entièrement devant des enjeux plus terre à terre, de nature économique, qui conduisent à ne plus faire de distinction entre les réfugiés et le reste des migrants.

L'enfermement à grande échelle des migrants : le retour des camps ?

Les lieux d'enfermement d'étrangers se multiplient, au point qu'on peut y voir un élément constitutif de la politique d'immigration et d'asile à l'heure de la mondialisation¹⁵. Pour désigner cette réalité, le mot « camp » s'est imposé non seulement aux militants mais aussi aux chercheurs¹⁶ parce qu'il leur est apparu qu'un terme comme celui de « centre » euphémisait la réalité.

Dès lors, cependant, qu'on choisit de recourir au terme de « camp », une série de questions surgissent immédiatement. Peut-on déceler une continuité entre ces lieux d'enfermement et ceux qui ont été mis en place dans le passé, dans des contextes d'exception ? Pour la France, on peut citer l'internement des indigènes dans les colonies, les camps où ont été parqués successivement les réfugiés espagnols puis les étrangers indésirables, les camps antichambres de la déportation sous Vichy, puis à nouveau les camps d'internement pendant la guerre d'Algérie. Si l'on s'en tient à la période actuelle, y a-t-il une différence de nature ou une simple différence de degré entre les lieux où l'on enferme, dans les pays occidentaux, les étrangers en situation irrégulière qu'on veut refouler ou expulser et les camps qu'on voit surgir sur le pourtour méditerranéen ou aux franges orientales de l'Europe ? Question plus délicate encore : jusqu'à quel point ces camps sont-ils justiciables d'une analyse dans les termes proposés par Hannah Arendt pour rendre compte des camps dans les systèmes totalitaires ?

Le dilemme, pour les chercheurs, se pose en ces termes : « comment désigner ensemble ces lieux d'enfermement et de regroupement forcé des exilés qui se tournent vers l'Europe pour y trouver refuge, qu'ils soient demandeurs d'asile, réfugiés, sans-papiers, ou simple migrants de passage sans dériver, soit vers l'outrance verbale de comparaisons illégitimes, soit vers celle des euphémismes qui fleurissent aujourd'hui dans les discours politiques et technocratiques ? »¹⁷

Une réalité multiforme inscrite dans une logique d'ensemble

Le phénomène de l'enfermement est multiforme puisqu'il inclut des centres ouverts ou fermés, publics ou privés, encadrés par le droit ou existant en marge de toute légalité, des lieux où les étrangers sont retenus quelques jours ou pendant une durée « indéfinie ». Il peut s'agir de camps « sas » pour filtrer les étrangers à la frontière, de lieux pour rassembler ceux qu'on va expulser, de centres pour trier les demandeurs d'asile, voire de prisons puisque la criminalisation du séjour illégal transforme les sans-papiers en délinquants. Et puis on trouve

¹⁵ Sur cette question et les problématiques qui la sous-tendent, voir notamment : Claire Rodier, « Les camps d'étrangers, nouvel outil de la politique migratoire de l'Europe », *Revue Mouvements*, n° 30, 2003 ; L'Europe des camps. La mise à l'écart des étrangers, *Culture & Conflits*, n° 57, L'Harmattan, printemps 2005 ; Olivier Le Cour Grandmaison, Gilles Lhuillier, Jérôme Valluy (dir.), *Le retour des camps ? Sangatte, Lampedusa, Guantanamo...*, Éd. Autrement, 2007

¹⁶ Voir sur ce point les textes du réseau Migreurop, réseau européen de militants et chercheurs dont l'objectif est d'étudier et de faire connaître ce phénomène qui est au cœur de la politique migratoire de l'Union européenne : www.migreurop.org.

¹⁷ Jérôme Valluy, Introduction à L'Europe des camps, *op. cit.*, p. 7.

désormais aussi, en nombre croissant, dans le cadre de l'externalisation des procédures d'asile et d'immigration, des camps pour retenir les migrants qui tentent de gagner l'Europe par l'est ou le sud¹⁸.

Mais par-delà leurs différences, ces lieux d'enfermement s'inscrivent dans un processus d'ensemble : la mise à l'écart de ceux que les pays occidentaux appréhendent comme un risque et considèrent comme indésirables. Leurs objectifs affichés – trier, retenir, refouler – ne doivent pas dissimuler les autres fonctions, idéologiques et symboliques, des camps pour étrangers. Ils visent à dissuader les migrants, d'un côté, à rassurer l'opinion européenne en lui montrant la détermination des gouvernants à protéger leurs citoyens, de l'autre. Érigés pour protéger les frontières étatiques, ils les redoublent en traçant une séparation symbolique entre étrangers et nationaux, entre le Sud et le Nord, et contribuent à entretenir le sentiment de la dangerosité foncière de ces migrants venus d'ailleurs.

Ces lieux présentent une série de caractéristiques communes. Y sont maintenus exclusivement des étrangers coupables – ou soupçonnés – d'un même et seul « délit » : celui d'avoir franchi ou tenté de franchir illégalement des frontières ou de s'être maintenu illégalement sur un territoire. Dans ces lieux s'applique au mieux un droit dérogatoire, un droit d'exception, quand ils n'échappent pas à toute forme de régulation juridique. Les droits fondamentaux y sont donc mal ou pas du tout assurés : privés de la liberté d'aller et venir, les occupants sont généralement privés aussi de la plupart des garanties minimales reconnues aux personnes détenues dans un État de droit, tel le droit de connaître la durée de sa détention ou d'accéder à un juge. Ils sont exposés à subir brutalités et violences ou d'autres formes de traitements inhumains et dégradants : privation d'identité par la confiscation ou la destruction volontaire des papiers pour échapper au rapatriement, utilisation de numéros matricules, « marquage » des détenus à l'encre indélébile...

Une autre caractéristique de ces lieux d'enfermement est de se situer dans une dialectique complexe entre visibilité et invisibilité. Ils doivent être suffisamment visibles pour assurer la double fonction relevée plus haut : dissuader les uns, rassurer les autres. Mais en sens inverse, une série de facteurs concourt à rendre invisibles les camps et leurs occupants : l'absence de statut juridique, l'évitement de tout signe distinctif¹⁹, l'isolement géographique – poussé à l'extrême dans le cas des centres érigés hors d'Europe. Car l'externalisation a aussi cet avantage de soustraire les migrants indésirables au champ de vision – et donc aux préoccupations – des citoyens des pays nantis.

Quels instruments d'analyse ?

Comment rendre compte de ce phénomène à la fois nouveau et en voie de généralisation ? Les analyses de Hannah Arendt sur la place et la fonction des camps, à défaut d'être intégralement transposables, nous fournissent-elles des concepts pertinents et réutilisables ?

La volonté de ne pas banaliser l'enfermement des étrangers, de ne pas le réduire à une simple dérogation au droit commun justifiée par des impératifs d'intérêt national, le refus de

¹⁸ Pour une description de l'ampleur du phénomène et de la diversité des camps, voir : Caroline Intrand et Pierre-Arnaud Perrouy, « La diversité des camps d'étrangers en Europe », in *L'Europe des camps. La mise à l'écart des étrangers*, *op. cit.*, pp. 71-90, <http://www.conflicts.org/document1727.html> ; Claire Rodier, « Aux marges de l'Europe : la construction de l'inacceptable », in *Le retour des camps ? op. cit.*, p. 137-138

¹⁹ Pour Marc Bernardot, si l'enfermement des étrangers a pu se généraliser, en France, dans l'indifférence générale, c'est parce que les lieux d'enfermement présentent rarement l'aspect de camps tels qu'on se les représente. Miniaturisés, ils ne sont pas encadrés de miradors ou de barbelés, ils sont situés à des endroits qui en garantissent l'anonymat, sites déserts et éloignés pour certains centres de demandeurs d'asile, ou au contraire zones de très forts trafics, gares, ports et aéroports (« Les mutations de la figure du camp », in *Le retour des camps ? op. cit.* p. 53-55).

le lire à travers les mots du vocabulaire juridique officiel qui servent à désigner les lieux d'enfermement : « maintien, « rétention », « zone d'attente », « centre d'accueil », ne doivent pas déboucher sur l'excès inverse qui assimilerait ces lieux à des camps de déportation, de concentration ou de travail²⁰.

Mais si Hannah Arendt voit dans les camps « l'idéal social exemplaire de la domination totale », elle rappelle aussi que les camps de concentration ne sont pas une invention des mouvements totalitaires, qu'ils sont apparus pour la première fois au début du siècle, pendant la guerre des Boers, et qu'on a continué à les utiliser par la suite pour les « éléments indésirables », pour les « suspects » dont les crimes ne pouvaient être prouvés et qui ne pouvaient être condamnés en suivant le cours ordinaire de la justice²¹. Plus loin, elle revient sur la diversité des camps de concentration et la gradation qu'il convient d'opérer parmi eux. L'enfer est représenté par les camps nazis, le purgatoire par les camps de travail en Union soviétique ; mais en deçà il y a « *ces manières relativement douces, autrefois répandues même dans les pays non totalitaires, de mettre à l'écart des éléments indésirables de toutes sortes – réfugiés, apatrides, asociaux et chômeurs ; comme tous les camps de personnes déplacées, qui ne sont rien d'autre que des camps pour des personnes devenues superflues et importunes, ils ont survécu à la guerre* »²². Hannah Arendt distingue donc bien différents types de camps : par conséquent, le fait de rechercher dans ses écrits des outils pour analyser la réalité des camps d'aujourd'hui n'implique pas qu'on les assimile aux camps nazis.

Marie-Claire Caloz-Tschopp juge pertinent de s'appuyer sur les analyses de Hannah Arendt, estimant que le « spectre » des camps hante encore aujourd'hui les politiques de rétention, de détention et d'expulsion des étrangers. Sans assimiler ces politiques à l'entreprise nazie, il faut, dit-elle, envisager l'éventualité de traces d'anéantissement à l'œuvre dans les pratiques de nos démocraties sécuritaires²³. « *Les camps dessinent dans l'espace les places et le statut d'exclu. La géographie des camps désigne les frontières d'une exclusion qui est de l'ordre du tri, du stockage de déchets et du "jetable"* »²⁴. La mise à l'écart fonctionne selon un schéma de hiérarchisation des humains et de néantisation des « humains superflus ». Le mouvement des populations réveille « *les fantasmes [...] de contrôle infini, par certains sur certains autres, désignés comme inférieurs et même différents* »²⁵. En certains lieux de la chaîne des dispositifs de rétention, de détention et d'expulsion des étrangers, on repère des « situations limites » où « *les atteintes à la dignité, la dénégation d'humanité atteint un tel degré de gravité [...] qu'on peut penser qu'elles contiennent aujourd'hui des traces de l'expérience historico-politique de "l'humanité superflue"* »²⁶.

Lorsqu'on examine certaines caractéristiques des camps d'étrangers, on repère des similitudes évidentes avec le système concentrationnaire : dépersonnalisation, atteintes à la dignité, dénégation des droits, insécurité juridique, coupure d'avec le reste du monde... Mais, outre que ces caractéristiques ne se retrouvent pas au même degré dans l'ensemble des lieux d'enfermement, les camps d'aujourd'hui ne remplissent pas les mêmes fonctions que le camp totalitaire.

Pour répondre à la question que nous posons plus haut, il n'y a pas seulement une différence de degré, mais bien une différence de nature entre un centre de rétention français – où

²⁰ Mathieu Bietlot, « Le camp, révélateur d'une politique inquiétante de l'étranger », in *L'Europe des camps. La mise à l'écart des étrangers*, *op. cit.* pp. 223-224, <http://www.conflits.org/document1763.html>.

²¹ *Le système totalitaire*, Le Seuil, coll. Points, 1972, p. 176-177.

²² *Op. cit.*, p. 182-183.

²³ *Les étrangers aux frontières de l'Europe et le spectre des camps*, La Dispute, 2004.

²⁴ *Op. cit.*, p. 44.

²⁵ *Op. cit.* p. 86.

²⁶ *Op. cit.*, p. 142.

les étrangers ont le droit de communiquer avec l'extérieur, peuvent bénéficier d'une aide humanitaire et juridique, doivent être présentés à un juge au bout de 48 h, sont obligatoirement libérés après 32 jours si la mesure d'éloignement n'a pu être exécutée – et les camps situés en Libye, fonctionnant à l'abri de tout regard extérieur et dans l'arbitraire le plus total. Ce qui est vrai, c'est que l'enfermement engendre inéluctablement l'arbitraire et l'inhumanité. Ce qui est vrai encore, c'est que les formes d'enfermement des étrangers sont en train d'évoluer et que le type « libyen » pourrait bien se généraliser. Ce qui est vrai, enfin, c'est que si les zones d'attente françaises, encadrées par le droit, se dépeuplent, c'est parce que la France et ses partenaires encouragent la création d'autres camps, moins « civilisés », pour retenir les migrants en amont. Différence de nature, donc, certes, mais qui va de pair avec une continuité fonctionnelle.

On a rappelé plus haut les fonctions des lieux d'enfermement pour étrangers. Trier, retenir, refouler, dissuader et rassurer, superposer des frontières symboliques aux frontières réelles... Les objectifs n'ont *a priori* rien de commun avec ceux que poursuivent les camps dans un système totalitaire : il ne s'agit ni de mettre au travail forcé, ni de mettre à mort, ni même de détruire à force de mauvais traitements ; la plupart des migrants ne restent pas captifs durant de longues périodes et ressortent vivants de leur captivité, même si le refoulement vers un pays de persécution peut mettre en danger la vie de ceux qu'on refoule²⁷.

Reste cette forme extrême d'exclusion, de rejet, de mise à l'écart de catégories d'êtres humains. « *La véritable horreur du camp de concentration et d'extermination, dit Hannah Arendt, réside en ceci que les prisonniers, même s'il leur arrive d'en réchapper, sont coupés du monde des vivants bien plus nettement que s'ils étaient morts* »²⁸. Mais les camps pour migrants irréguliers n'ont pas pour but de les retrancher du monde des vivants : seulement de les tenir à distance du monde occidental. De même, la déshumanisation à l'œuvre dans les camps d'étrangers est une conséquence de la mise à l'écart, elle n'en est pas le but ; elle n'a donc pas le même sens que celle que recherchent les camps totalitaires. Et les migrants qu'on enferme ne sont pas assimilables aux « hommes en trop », aux « humains superflus » de Hannah Arendt. Ils sont en trop au sens où ils sont trop nombreux, où on n'en veut pas chez soi. Or la « superfluité humaine » n'est pas une question de nombre, mais de nature, de sens. Les camps, dit elle, visent à « *transformer la personnalité humaine en une simple chose, en quelque chose que même les animaux ne sont pas* »²⁹, ils sont « *les laboratoires où l'on expérimente des mutations de la nature humaine* », conformément au dessein des idéologies totalitaires qui est de transformer cette nature humaine³⁰.

*

Au-delà de ce constat rassurant, il y en a toutefois un autre, qui l'est moins : si les camps d'étrangers n'ont pas pour but de priver les migrants de leur humanité, c'est peut-être aussi, simplement, parce qu'ils n'appartiennent pas à la même humanité que nous. Dans les camps nazis ou soviétiques, on enfermait des gens « comme les autres », d'où l'enjeu que représentait leur déshumanisation, en recourant à des méthodes dont on trouve la description effarante dans les témoignages de ceux qui en sont revenus. Mais dans les camps d'aujourd'hui on enferme des gens qui ne nous ressemblent pas. Sans doute est-ce là un des ressorts qui explique l'indifférence de l'opinion occidentale : elle ne se sent pas concernée par le sort de ces humains, non pas superflus, mais invisibles.

²⁷ Mathieu Bietlot, « Le camp, révélateur d'une politique inquiétante de l'étranger », *op. cit.* p. 226. Dans le même sens, Alain Brossat, « Zones d'attente, centres de rétention et "libertés" policières », in *Le retour des camps ?*, *op. cit.*, p. 65.

²⁸ *Le système totalitaire*, *op. cit.* p. 179-180.

²⁹ *Le système totalitaire*, *op. cit.*, p. 174.

³⁰ *Op. cit.* p. 200.