



HAL
open science

“ Le droit d’asile: un droit des étrangers comme les autres?. Histoire d’un mariage tumultueux ”

Serge Slama

► To cite this version:

Serge Slama. “ Le droit d’asile: un droit des étrangers comme les autres?. Histoire d’un mariage tumultueux ”. Claire Brice-Delajoux. Droit des étrangers, droit d’asile: entre attraction et répulsion, Pédone, pp.23-46, 2021, 978-2-233-00987-6. hal-04792060

HAL Id: hal-04792060

<https://hal.science/hal-04792060v1>

Submitted on 19 Nov 2024

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.

Copyright

Serge Slama, « Le droit d'asile : un droit des étrangers comme les autres?. Histoire d'un mariage tumultueux » in Claire Brice-Delajoux (dir.), *Droit des étrangers, droit d'asile : entre attraction et répulsion*, Pédone, coll. Actes des colloques de l'Université d'Evry, 2021, p.23-46 (version auteur)

LE DROIT D'ASILE : UN DROIT DES ÉTRANGERS COMME LES AUTRES ?

HISTOIRE D'UN MARIAGE TUMULTUEUX

SERGE SLAMA

Professeur de droit public, Université Grenoble-Alpes, CRJ

« Le Gouvernement est autorisé à réunir dans une ou plusieurs villes qu'il désignera, les étrangers réfugiés qui résideront en France ». Contrairement aux apparences, ces dispositions ne sont pas extraites de l'article L. 744-7 du CESEDA, dans sa version issue de la loi du 10 septembre 2018, renforçant le dispositif d'« orientation active » des demandeurs d'asile. Elles sont issues de l'article 1^{er} de la loi du 21 avril 1832 *relative aux réfugiés*¹. Adoptée sous la Monarchie de Juillet, cette loi visait à disperser dans des dépôts répartis sur l'ensemble du territoire, loin des grandes villes et des zones frontalières, les « étrangers réfugiés » afin d'éviter la propagation des idées contestataires et de troubles à l'ordre public tout en leur distribuant des subsides. L'article 2 du même texte prévoyait que si les intéressés – des proscrits polonais, italiens, espagnols ou allemands – ne se rendaient pas dans la destination assignée ou, plus largement, s'il jugeait « leur présence susceptible de troubler l'ordre et la tranquillité publique », le Gouvernement pourrait « leur enjoindre de sortir du royaume »². Deux ans plus tard, la loi du 1^{er} mai 1834 ajouta même que « tout réfugié étranger qui n'obéira pas à l'ordre qu'il aura reçu de sortir du royaume ou qui, ayant été expulsé, rentrera sans autorisation, sera puni d'un emprisonnement d'un à six mois »³.

La loi de 1832 est symptomatique de l'attitude des autorités françaises à l'égard des bénéficiaires du droit d'asile : l'accueil et la prise en charge assez généreuse des réfugiés ne sont pas dénués de méfiance et de volonté de contrôle « policier » de ces populations jugées potentiellement subversives ou dangereuses pour l'ordre public.

¹ Loi du 21 avril 1832 relative aux réfugiés reproduit in J. PONTY, *L'immigration dans les textes. France. 1789 – 2002*, Belin Sup, coll. « Histoire », 2003, doc. 13 p. 26.

² C. MONDONICO-TORRI, « Les réfugiés en France sous la monarchie de juillet : l'impossible statut », *Revue d'histoire moderne & contemporaine* 2000/4 (no 47-4), p. 736. Plus largement v. sa thèse : *L'asile sous la Monarchie de Juillet : les réfugiés étrangers en France, de 1830 à 1848*, Thèse sous la dir. G. NOIRIEL, E.H.E.S.S., 1995.

³ *Ibid.*

Tout au long de son histoire, la France ne s'est jamais totalement départie de cette attitude ambivalente à l'égard des personnes auxquelles elle accorde l'asile sur son territoire mêlant accueil généreux et volonté de contrôle de potentiels fraudeurs ou fauteurs de trouble (activisme politique) mais aussi de protection de la main d'œuvre nationale. De ce fait, à l'exception de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile, adoptée dans le contexte de l'adoption de la Convention de Genève de 1951 sur les réfugiés et de la création de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)⁴, les législations relatives à l'asile ont, depuis 1832, rarement été exemptes de considérations relatives au contrôle ou à la maîtrise de l'immigration. En témoigne encore aujourd'hui l'intitulé du CESEDA (Code de l'entrée et du séjour des étrangers ET du droit d'asile) et de la plupart des lois régissant l'immigration adoptées depuis 1993 (qui mêlent, pour la plupart, maîtrise de l'immigration, intégration et droit d'asile⁵). Par suite, on ne peut que constater que le droit d'asile est souvent uni par les pouvoirs publics au droit des étrangers dans un mariage - au mieux - de raison et - au pire - forcé. Et, entre attraction et répulsion, pour reprendre l'intitulé de ce colloque, il est acquis que comme les histoires d'amour, ce genre d'union finit mal en général (en tout cas pour le droit d'asile).

Une telle affirmation suppose néanmoins de définir au préalable les notions de droit des étrangers et de droit d'asile⁶. Dans son sens le plus étendu, le droit des étrangers peut être appréhendé comme l'ensemble des règles applicables *spécifiquement* aux ressortissants non-nationaux visant à régir leur condition (politique, civile, administrative, sociale, etc.) et leurs relations avec la France et les Français, ou avec des étrangers installés en France⁷. Dans la mesure où les demandeurs d'asile et les réfugiés - mais aussi les apatrides - sont, dans ce sens large, des non-nationaux, le droit d'asile ou, plus exactement, le droit de l'asile⁸, constitue une branche du droit des étrangers (celle régissant l'accès et l'éligibilité à une protection internationale)⁹. Mais dans un sens plus étroit, qui se retrouve

⁴ Cf. A. AUGOUSTURES, D. KEVONIAN, C. MOURADIAN, *Refugiés et apatrides. Administrer l'asile en France (1920 - 1960)*, PUR - Comité d'histoire de l'OFPRA, 2017, 310 p.

⁵ A l'image de la loi « Chevènement » n°98-349 du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile ou de la récente loi « Collomb » n°2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

⁶ Voir l'introduction de C. BRICE-DELAJOUX

⁷ Cette appréhension large était souvent retenue dans les ouvrages publiés dans l'après-seconde guerre mondiale : R. DESAGE, *La réglementation des étrangers en France*, Berger-Levrault, 1950, 260 p. ; F. SPACHNER, *La condition légale des étrangers en France*, autoédition, 1952, 99 p. ; A. ROMEU-POBLET, *Le régime juridique des étrangers en France*, Coquemard, 1961, 351 p.

⁸ Sur cette appellation cf. D. ALLAND, C. TEITGEN-COLLY, *Traité du droit de l'asile*, PUF, coll. « Droit fondamental », 2002, 694 p. ; T. FLEURY GRAFF, A. MARIE, *Droit de l'asile*, PUF, 2019, 346 p.

⁹ Les conditions et procédures d'accès au droit d'asile sont traitées dans la totalité des manuels de droit des étrangers contemporains : V. TCHEN, *Le droit des étrangers*, Flammarion, coll. « Domino », 1998, 126 p. ; *Le droit des étrangers*, Ellipses, coll. « mise au point », 1ère éd., 2006 [2ème éd. 2011], 176 p. *Droit des étrangers*, Lexis-Nexis, 2020, 1590 p. ; F. JULIEN-LAFERRIERE, *Droit des étrangers*, PUF, coll. « Droit fondamental »,

dans l'intitulé de l'ordonnance du 2 novembre 1945, du CESEDA ou d'anciens ouvrages ou guides¹⁰, le droit des étrangers constitue l'ensemble des règles régissant l'entrée, le séjour et l'éloignement des étrangers du territoire français. Comme l'explique Vincent Tchen dans son – incontournable – traité : « ce droit balise l'accès au territoire, définit les conditions de séjour des étrangers en France et autorise l'administration à procéder le cas échéant à leur départ. Strictement parlant, l'expression « droit des étrangers » doit être réservée aux normes qui se rapportent à l'un de ces trois objets [...] [et] ne doit pas être confondu avec celui qui anime le droit de l'apatridie et le droit de l'asile »¹¹. Dans ce cadre, le droit des étrangers est principalement constitué par une police administrative spéciale, dont la finalité est le maintien de l'ordre public, en particulier la lutte contre l'immigration irrégulière¹².

Dans ce sens étroit, les droits de l'apatridie et de l'asile sont distincts du droit des étrangers : en application de convention des Nations Unies, mais aussi du droit de l'Union européenne, les apatrides comme les réfugiés relèvent d'une législation protectrice spécifique. En particulier les réfugiés, et en raison de l'effet reconnaissant du statut, les demandeurs d'asile, bénéficient d'une immunité en cas de franchissement illégal des frontières et sont protégés contre le refoulement vers le pays de persécution.

En ce sens, en droit français, on assiste d'ailleurs à une autonomisation des conditions d'éligibilité à une protection internationale (statut de réfugié et protection subsidiaire) par la (relative) autonomie reconnue à l'OFPRA (garantie par l'article L. 721-2 du CESEDA issu de la loi du 29 juillet 2015) et l'indépendance de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) (par son rattachement au Conseil d'Etat par l'article L. 731-1 du CESEDA). En revanche, les conditions d'accès au droit d'asile sont de plus en plus soumises à une logique de police, obéissant donc à des considérations liées à l'ordre public, à la gestion des flux migratoires (via en particulier les procédures accélérées) mais aussi à la volonté de répartition de ceux-ci sur l'ensemble du territoire français et de

2000, 550 p. ; X. VANDENDRIESSCHE, *Le droit des étrangers*, Dalloz, 1ère éd., 1996 [6ème éd., 2021], coll. « Connaissance du droit », 196 p. ; E. AUBIN, *Droit des étrangers*, Gualino, coll. « Master pro », 2009 [3è éd., 2014], 359 p. ; F. JAULT-SESEKE, S. CORNELOUP, S. BARBOU DES PLACES, *Droit de la nationalité et des étrangers*, PUF, coll. « Thémis », 2015, 702 p. ; M. TANDONNET, *Droit des étrangers et de l'accès à la nationalité*, Ellipses, 2016 [2ème éd., 2019], 256 p. ; J.-Y. CARLIER, S. SAROLEA, *Droit des étrangers*, Larcier, 2016, 832 p.

¹⁰ GISTI, *Le guide de l'entrée et du séjour des étrangers en France*, La Découverte, 1ère éd., 1993 [11ème éd., 2019], 174 p. ; R. D'HAËM, *L'entrée et le séjour des étrangers en France*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1999, 126 p.

Dans les années 1980, était aussi utilisée l'appellation de *Droit de l'immigration* (Christian Nguyen Van Yen, PUF, coll. « Thémis » 1986, 352 p. ; Laurent Richer, PUF, coll. « Que Sais-je ? », 1986, 125 p.).

¹¹ V. TCHEN, *Droit des étrangers*, Lexis-Nexis, 2020, p. 6, n°8.

¹² Cf. Cons. Constit., déc. n° 93-325 DC du 13 août 1993, « *statut constitutionnel des étrangers* », cons. 2 à 4 ; Déc. n° 2011-631 DC du 9 juin 2011, *Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*, cons. 64.

concentration aux périphéries du territoire européen (via le mécanisme du règlement « Dublin ») et d'externalisation (via l'utilisation des fichiers de police et les contrôles en amont par les compagnies aériennes ou des Etats tiers en lien avec des officiers de liaison européens).

Cette contribution vise à démontrer l'existence d'un phénomène ancien de « policiarisation »¹³ du droit d'asile qui a pour effet de contrarier l'exercice de ce droit fondamental. On peut identifier trois périodes historiques emblématiques : 1832 (I.), 1935 – 1942 (II.), 1985 – 1995 (III.).

I. 1832 : l'adoption d'un statut de réfugié destiné à assurer leur contrôle et surveillance

Sous la Monarchie de Juillet, les « étrangers réfugiés » deviennent une véritable catégorie d'action administrative avec l'augmentation de leur nombre (A.) et l'adoption des premières législations régissant leur séjour en France et leur répartition sur le territoire afin d'éviter leur concentration – et la subversion – dans les grands centres urbains (B.).

A. L'invention du réfugié sous la Monarchie de Juillet

Bien que consacré comme un droit constitutionnel par les Révolutionnaires, le droit d'asile reste marginal sous la Révolution¹⁴. C'est avec « l'éveil des nationalités », qu'il devient progressivement plus central particulièrement à la fin de la Restauration et sous la Monarchie de Juillet. Jusqu'ici, les « réfugiés » désignaient, pour l'essentiel, dans les dictionnaires, les protestants français (Calvinistes) poussés à quitter la France pour motif religieux. Mais à partir de

¹³ Par ce néologisme, nous entendons évoquer le phénomène par lequel la logique de police, c'est-à-dire de maintien de l'ordre public et de maîtrise de l'immigration, imprègne une politique publique et se diffuse dans ce champ jusqu'à constituer une finalité essentielle voire même principale de celle-ci au détriment des autres. Comme le résume Alexis Spire dans sa thèse, « appliquée à l'immigration dans la période contemporaine, la logique de police relève d'un travail de définition qui vise à tracer la frontière entre les individus dont la présence sur le territoire est considérée comme légitime, et ceux dont la présence est susceptible de constituer une menace pour l'ordre politique, économique et social » (A. SPIRE, *Etrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France (1945 – 1975)*, Grasset, 2005, p.51).

¹⁴ Cf. not. D. DIAZ, *Un asile pour tous les peuples ? Exilés et réfugiés étrangers en France au cours du premier XIX^e siècle*, Armand Colin, 2014, p. 76. V. aussi M. PERTUE, « La police des étrangers sous la révolution française » in M.-C. BLANC-CHALEARD (dir.), *Police et migrants : France 1667-1939*, PU Rennes, 2001, pp. 63-74.

1832¹⁵, le terme désigne plus largement tout individu qui a quitté son pays afin d'éviter des persécutions¹⁶.

« Infime » jusqu'ici¹⁷, leur nombre grimpe subitement, avec l'échec de différentes révolutions nationales européennes, en particulier en Pologne, mais aussi en Italie, Espagne ou encore en Allemagne. Attirés par la Révolution de Juillet, les insurgés, patriotes et autres proscrits de ces pays affluent en France. Ainsi, dès la fin 1831 on dénombre 5 000 réfugiés (dont 4 290 Polonais de la « Grande émigration »¹⁸), 7 000 en 1832-1833 et jusqu'à 15 000 à la fin de la Monarchie de Juillet¹⁹.

Or, comme l'a montré Gérard Noiriel²⁰, le perfectionnement du système d'assistance des « étrangers réfugiés » par le système de subsides a été de concert avec le développement de dispositifs de surveillance et d'assignation visant à répartir ces réfugiés sur l'ensemble du territoire français dans l'objectif de les éloigner des grands centres urbains, populaires et industriels, plus réceptifs aux idées révolutionnaires et insurrectionnelles que les campagnes ou les villes moyennes. Cette « policierisation » de la prise en charge des réfugiés se constate dès 1829 puisque la gestion des subsides devient dès la fin de la Restauration « clairement une compétence attribuée au ministère de l'Intérieur »²¹. Et face à l'afflux des proscrits polonais, mais aussi les Espagnols de la Révolution carliste²², des « dépôts » sont créés pour les regrouper (Montmorillon, Bourges, Clermont et Mont-Ferrand ou encore Poitiers pour les Espagnols ; Avignon, Besançon ou le Puy pour les Polonais). Dès lors les « étrangers réfugiés » deviennent un problème de police.

B. La « policierisation » de l'accueil des réfugiés

Certes en mars 1832 c'est le ministre de la Justice Barthe qui présente à la Chambre des députés le projet de loi relatif à *la résidence des réfugiés étrangers*

¹⁵ Selon le *Dictionnaire historique de la langue française*, le « participe passé REFUGIE,EE est adjectivé (1432) pour qualifier une personne qui est contrainte de quitter un lieu pour se soustraire à des persécutions, un danger, une condamnation. Il est substantivé avec le même sens (1573), notamment en parlant des protestants français qui durent s'exiler après la révocation de l'Edit de Nantes (1740, au pluriel). De nos jours, le nom désigne surtout une personne ayant quitté son pays pour des raisons politiques, religieuses ou raciales (sens attesté en 1832, *Bulletin des lois*) ».

¹⁶ C. MONDONICO-TORRI, « Les réfugiés en France sous la Monarchie de juillet... », *op. cit.*, p.732.

¹⁷ J. PONTY, *L'immigration dans les textes...*, *op. cit.*, doc. 14, p.27.

¹⁸ D. DIAZ, « Les expulsions de réfugiés étrangers », *op. cit.*, n°3, note 5.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ G. NORIEL, *La tyrannie du national. Le droit d'asile en Europe 1793 – 1993*, Calmann-Lévy, p.63.

²¹ D. DIAZ, *art. préc.*, n°8.

²² La présence de réfugiés espagnols est ancienne : d'abord les *Afrencedos* (partisans de Joseph Bonaparte en 1813), puis les libéraux espagnols hostiles à la monarchie absolutiste (1814-1823) et surtout les « pro-carlistes » (mouvement politique légitimiste espagnol apparu dans les années 1830 et qui revendique le trône pour la branche aînée des Bourbons d'Espagne).

en France. Toutefois leur gestion devient rapidement une question relevant principalement du ministère de l'Intérieur. Ainsi, l'article 2 de la loi du 21 avril 1832, cité en introduction, attribue au gouvernement la compétence de réunir les « étrangers réfugiés » dans certaines villes. Ils peuvent être astreints « à se rendre dans celles de ces villes qui leur sera indiquée ». Les récalcitrants qui ne s'y rendent pas, ou si leur présence est susceptible de troubler l'ordre et la tranquillité publique », ils peuvent être enjoins à « sortir du royaume », c'est-à-dire expulsés²³. Et alors même que ce dispositif était conçu en 1832 comme « temporaire et liée à des circonstances extraordinaires »²⁴, il a été prorogé et durci à peine deux ans après. La loi du 1^{er} mai 1834 punit en effet – pour la première fois – d'une peine d'emprisonnement (d'un à six mois) les réfugiés récalcitrants qui n'auraient pas obéi à l'« ordre » d'expulsion reçu ou qui, ayant été expulsé, rentre en France « sans autorisation »²⁵.

Cet arsenal répressif vise clairement à permettre au ministère de l'intérieur de répartir les réfugiés sur l'ensemble du territoire, loin des zones frontalières et des grands espaces urbains (principalement Paris). Ainsi, un an après l'adoption de la loi de 1832, ils sont disséminés dans 66 départements (la diagonale du vide de la Monarchie de Juillet) et en 1842, « dans les 96 départements du royaume, compris la Corse et dans nos possessions d'Afrique ». Les dépôts d'Avignon et de Besançon sont supprimés en mai 1833 ; les réfugiés polonais de la cité des papes sont envoyés en Corrèze, dans la Creuse et le Cantal. Ceux du Berry (Bourges) sont envoyés dans les Landes, la Manche, le Gard, l'Aveyron, l'Allier²⁶.

Au-delà de la question de l'assistance et du maintien du niveau de vie de réfugiés dont certains sont issus de classes privilégiés (particulièrement la noblesse polonaise), la distribution, assez généreuse, des subsides est alors conçue comme un moyen de surveillance²⁷. En effet, le réfugié qui quitte sans autorisation la ville dans laquelle il a été assigné par les autorités perd – déjà à cette époque - son droit d'être secouru²⁸.

Ce statut de réfugié est d'ailleurs considéré à ce point défavorable et contraignant que certains étrangers cherchent à s'y soustraire en se prévalant de... la simple qualité d'étranger ou de visiteur²⁹. Et dans le même temps, la catégorie de réfugié n'est elle-même pas clairement définie car à ceux qui obtiennent ce statut pour motif strictement politique sont associés par l'administration préfectorale d'autres

²³ D. DIAZ, *art. préc.*, n°9.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ C. MONDONICO-TORRI, *art. préc.*, p.736.

²⁶ *Ibid.*, p.736. Cf. la carte des dépôts reproduite par J. PONTY, *L'imigration..., préc.*, p.27, doc. 14.

²⁷ Pour une démonstration cf. C. MONDONICO-TORRI, *art. préc.*, p.736 et s.

²⁸ J. PONTY, *ouv. préc.*, p. 29, doc. 15.

²⁹ A. MARTINI, *L'expulsion des étrangers. Étude de droit comparé*, Larose, 1909, p.148.

catégories d'étrangers qu'il faut surveiller comme les déserteurs ou les prisonniers de guerre notamment³⁰.

Assez rapidement, avec l'augmentation du nombre de réfugiés, les crédits des subsides grèvent substantiellement les budgets³¹, si bien que les réfugiés sont encouragés à accéder à des emplois, notamment des emplois publics mais aussi à rejoindre la Légion étrangère, nouvellement créée (loi du 8 mars 1831), strictement réservée aux étrangers (ordonnance du 10 mars 1831) et cantonnée outre-mer (Algérie principalement)³².

Ainsi, entre accueil généreux des proscrits et méfiance envers l'activisme politique, assignation à résidence dans des dépôts et des villes périphériques et prise en charge et contrôle par les subsides mais aussi expulsion des récalcitrants ou des trublions, ce moment d'invention du statut de réfugié en 1832 – 1834 a été déterminant dans l'appréhension de cette question par les autorités françaises comme un problème de police et de gestion de cette population comme un flux migratoire relevant du ministère de l'Intérieur. Un siècle plus tard, cette même logique de suspicion conduira à privilégier l'encampement des réfugiés³³.

II. 1935 – 1942 : l'encampement des réfugiés

Les années trente sont marquées, dans un contexte de montée de la xénophobie, de crise économique et d'adoption de législations visant à protéger la main d'œuvre nationale contre la main d'œuvre immigrée³⁴, par trois temps d'accueil de réfugiés sur le territoire français dominés par des préoccupations sécuritaires : l'accueil ambigu des réfugiés sarrois en 1935 et Républicains espagnols à partir de 1936 qui aboutit à l'adoption des décrets-lois « Daladier » en 1938 – 1939 distinguant le « bon grain de l'ivraie » (A.) puis l'internement des Républicains espagnols avant-guerre puis plus largement des étrangers ressortissants des puissances ennemies au début de la Seconde-guerre mondiale (B.).

³⁰ C. MONTONICO-TORRI, *préc.*, p.744.

³¹ Dans une circulaire adressée aux préfets le 5 septembre 1834 le ministre de l'Intérieur Adolphe Thiers évoque un budget de 4 millions de français pour 5 500 réfugiés (reproduite dans J. PONTY, *ouv. préc.*, doc. 15, p.39). Selon Cécile MONDONICO-TORRI, « le maximum est atteint lors de l'arrivée des réfugiés carlistes en 1839-1840 puisque près de 31 800 personnes dépendent des subsides gouvernementaux. De 1831 à 1834, près de 14 millions de francs sont destinés aux réfugiés étrangers et trois années après, 20 millions de francs sont distribués en secours de route, paiements de frais d'hospitalisation, aides à des familles, etc., et surtout en secours journaliers selon des tableaux tarifaires précis » (art. *préc.*, p.736).

³² G. NORIEL, *La tyrannie...*, *op. cit.*, p.64.

³³ Sur cette notion cf. M. AGIER (dir.), *Un monde de camps*, La Découverte, 2014, 350 p.

³⁴ G. NORIEL, *Immigration, antisémitisme et racisme en France (XIX^e – XX^e siècle). Discours publics, humiliations privées*, Fayard, 2007, 718 p.

A. 1935 – 1939 : entre accueil, éloignement des zones frontières et tri des réfugiés

Entre 1935 avec l'accueil des réfugiés sarrois (1.) et 1938 avec l'adoption des décrets-lois « Daladier » triant entre le « bon grain et l'ivraie » (3.), en passant par l'attitude du Front Populaire en 1936 (2.) cette période oscille entre accueil et hostilité à l'égard des réfugiés.

1. 1935 : réfugiés sarrois, entre accueil et éloignement de la frontière allemande : Ce premier temps, probablement le plus méconnu, est l'accueil des réfugiés sarrois à la suite du référendum du 13 janvier 1935. A l'issue de la Première guerre mondiale, la Sarre a été placée pendant quinze ans sous mandat de la Société des Nations (SDN) par le traité de Versailles en 1919, avec des mines administrées par la France.

La réunification avec l'Allemagne a pour conséquence l'exil de milliers de réfugiés sarrois hostiles au régime nazi ou pro-français. Or, même si la France accueille 4 000 réfugiés sarrois³⁵, elle applique les mêmes principes qu'en 1830 en les éloignant le plus possible de la frontière allemande et en les regroupant, dans des départements de l'Ouest et du Sud-Ouest, dans un hébergement collectif sous surveillance de l'administration³⁶.

2. 1936 – 1938 : Réfugiés espagnols et juifs allemands, les ambiguïtés du Front Populaire : Le second temps, encore plus ambigu, est l'exil vers la France dans le milieu des années 1930 de plusieurs vagues de réfugiés, juifs et opposants de l'Europe de l'Est³⁷ mais aussi les réfugiés basques espagnols³⁸. Or, l'attitude des autorités françaises oscille entre accueil et méfiance, entre humanité et sécurité.

Même le gouvernement du Front populaire, malgré le rôle (clandestin) de Jean Moulin, mène une politique ambiguë. Ainsi, lors de l'afflux des réfugiés basques espagnols en 1936, il refoule les combattants de l'armée républicaine, tout en accueillant les femmes, enfants, vieillards et blessés par l'ouverture de colonies

³⁵ Un décret du 16 novembre 1936 a étendu aux réfugiés sarrois le bénéfice de l'accord de Genève du 30 juin 1928.

³⁶ J. PONTY, *L'immigration dans les textes...*, *op. cit.*, doc. 115, p.218 avec carte de l'accueil des réfugiés sarrois. V. aussi J. PONTY, « L'Ouest de la France, terre atypique d'immigrations », *Annales de Bretagne et des Pays de l'Ouest* [En ligne], 109-4 | 2002, mis en ligne le 20 décembre 2004. URL : <http://journals.openedition.org/abpo/1503> ; R. SCHOR, *L'opinion française et les étrangers en France, 1919-1939*, Publications de la Sorbonne, 1985, p. 628.

³⁷ V. not. F. CAESTECKER, « Les réfugiés et l'État en Europe occidentale pendant les XIXe et XXe siècles », *Mouvement Social* 2008/4 (n° 225), pp. 9 – 26. URL : <https://doi.org/10.3917/lms.225.0009>.

³⁸ G. DREYFUS-ARMAND, *L'exil des Républicains réfugiés espagnols. De la guerre civile à la mort de France*, Albin Michel, 1999, 475 p. ; P. MILZA, D. PESCANSKI (dir.), *Exils et migrations : Italiens et Espagnols en France, 1938-1946*, L'Harmattan, 1994, 695 p.

dans une cinquantaine de départements et en assurant la scolarisation des enfants. Mais dès août 1936, des instructions du ministère de l'Intérieur préconisent un renforcement des contrôles frontaliers et incitent ceux déjà présents sur le territoire français à retourner dans leur pays dans un délai de cinq jours ou, à défaut, ils peuvent être autorisés à s'installer « entre Loire et Garonne » dans un département du sud-ouest (première urgence) et de l'ouest (deuxième urgence) de la France³⁹. En 1937, Max Dormoy, nommé ministre de l'Intérieur, exige par voie de circulaire la possession d'un visa, annonce le retour des réfugiés dès la fin de la guerre civile ou encore donne l'instruction de n'autoriser le séjour que des réfugiés justifiant de moyens d'existence suffisants. A défaut, pour ne pas faire « une concurrence inadmissible » à la main d'œuvre nationale, il invite à « mettre à demeure [ces réfugiés] de quitter notre territoire »⁴⁰.

Avec les précipitations des événements, les autorités françaises sont néanmoins rapidement débordées face à l'afflux massif de réfugiés espagnols – laissés, pour la plupart, « dans le dénuement le plus total »⁴¹. Mais surtout à partir de 1938 leur réponse devient de plus en plus sécuritaire, reposant sur la fermeture des frontières, l'assignation à résidence, la répression pénale et l'internement administratif.

En effet, dès avril 1938, le Gouvernement Daladier, avec comme ministre de l'Intérieur Albert Sarraut, développe une politique reposant entièrement sur la dialectique du bon grain et de l'ivraie⁴². Reprenant des propositions de lois très répressives, déposées dans un contexte de montée de la xénophobie et de l'antisémitisme, une série de décrets-lois visant à lutter contre les « étrangers indésirables », sans – officiellement – « [aucunement] porter atteinte aux règles traditionnelles de l'hospitalité française »⁴³ - sont adoptés en rafale en 1938 – 1939⁴⁴. Ces textes vont structurer durablement le statut des étrangers en France⁴⁵.

³⁹ Cf. J. PONTY, *ouv. préc.*, doc. 115, p.219.

⁴⁰ *Circulaire du ministre de l'Intérieur Max Dormoy à l'attention des préfets*, le 27 septembre 1937 cité par P.-O. CHAUMET, *art. préc.*

⁴¹ P.-O. CHAUMET, « Les camps de réfugiés espagnols en France au temps de la Retirada (janvier, septembre 1939) » in M. BEULAY, A.-L. CHAUMETTE, L. DUBIN, M. EUDES (dir.), *Encampés. De quel(s) droit(s) ?*, Institut francophone pour la justice et la démocratie, coll. « transition et justice », 2020, p.85.

⁴² P. RYGIEL, *Le bon grain et l'ivraie - La sélection des migrants en Occident, 1880-1939*, Aux Lieux d'être, 2006, 268 p. ; C. ZALC, « Des réfugiés aux indésirables : les pouvoirs publics français face aux émigrés du IIIe Reich entre 1933 et 1939 », E. GUICHARD, G. NOIRIEL (dir.), *Construction des nationalités et immigration dans la France contemporaine*, Presses de l'ENS 1997, pp. 259-273.

⁴³ Exposé des motifs du décret-loi du 2 mai 1938 *sur la police des étrangers*.

⁴⁴ J. PONTY dénombre « près de cent décrets » et reproduit dans son ouvrage les six principaux (*ouv. préc.*, doc. 118, pp. 224 – 229).

⁴⁵ Notamment parce qu'à la Libération l'économie de ces textes sera reprise par le Gouvernement provisoire de la République française dans l'Ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative *aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France*.

3. Décret-lois Daladier 1938 – 1939 : le tri du « bon grain et l’ivraie ». Le troisième temps prend corps avec ces décrets-lois « Daladier » qui concernent certes tous les étrangers mais ont plus particulièrement des effets délétères sur les réfugiés, espagnols mais aussi les Juifs d’Allemagne et de l’Europe de l’Est qui fuient alors massivement l’Allemagne nazie ou les régimes autoritaires. Ces textes constituent un redoutable mécanisme de « production légale de l’irrégularité »⁴⁶, comme le montre Riadh Ben Khalifa⁴⁷.

En effet, d’une part, le décret-loi du 2 mai 1938 *sur la police des étrangers* instaure, pour la première fois, un délit d’entrée irrégulière sur le territoire français (article 2 §1) mais aussi d’aide, directe ou indirecte, à l’entrée, la circulation ou le séjour irréguliers d’un étranger sur le territoire français. Ce fameux « délit de solidarité », toujours existant aujourd’hui (l’article L.622-1 du CESEDA), est alors passible de peines de 100 à 1000 francs d’amende et d’un mois à un an de prison. Déjà existant, le délit de séjour irrégulier est, quant à lui, renforcé et complété par l’obligation pour tout étranger d’être porteur à tout moment des documents justifiant de la régularité de son séjour (art. 5) et pour les logeurs ou hébergeurs, même les particuliers, de déclarer aux autorités dans les 24 ou 48h, sous peine d’amende et de poursuites pour aide au séjour, l’hébergement d’un étranger (art. 6).

Or, si les ressortissants de certains pays peuvent entrer en France munis d’un simple passeport ou d’une carte d’identité (Belges, Luxembourgeois, Suisses, etc.) ; en revanche il est exigé des étrangers en provenance des autres pays d’être munis d’un passeport revêtu d’un visa délivré par les services consulaires français pour pouvoir entrer en France. Or ce visa est exigé des Espagnols, Allemands et, dix jours seulement après l’Anschluss, des Autrichiens⁴⁸. Et même munis d’un visa d’entrée, ces étrangers peuvent être refoulés pour défaut de ressources ou en l’absence de contrat de travail visé⁴⁹.

Certes, cette législation a expressément prévu la prise en compte des demandes d’asile. Néanmoins cela traduit plus la défiance à l’égard des réfugiés que l’hospitalité. Certes les dispositions de l’article 2§2 du décret prévoient qu’« avant tout poursuite [pour entrée irrégulière], les réfugiés politiques qui auront, à leur entrée en France, au premier poste frontière, revendiqué cette qualité dans les

⁴⁶ N. DE GENOVA, « The Legal Production of Mexican/Migrant ‘Illegality’ », *Latino Studies*, Volume 2, Number 2, 200

⁴⁷ R. BEN KHALIFA, « La fabrique des clandestins en France, 1938-1940 », *Migrations Société* 2012/1 (N° 139), pp. 11 – 26.

⁴⁸ Jusqu’au décret-loi du 18 octobre 1938, pour entrer en France, les Tchécoslovaques et les Italiens n’étaient pas soumis à l’obligation de visa consulaire mais uniquement de présenter un passeport valable et non périmé. Toutefois, les opposants au régime fasciste italien étaient sévèrement filtrés (*Ibid.*, p.14).

⁴⁹ R. BEN KHALIFA, art. *préc.*, p.13.

formes et conditions qui seront déterminées ». Mais ceux-ci peuvent néanmoins faire l'objet « d'une enquête administrative sur le vu de laquelle le ministère de l'intérieur statuera ». Or, dans la pratique, l'enquête policière est expéditive et face à l'afflux de réfugiés aux frontières, « les services de police filtrent plus sévèrement ceux qui se présentent à leurs guichets »⁵⁰.

Mais ce n'est pas tout. Ce même décret du 2 mai 1938 impose aux étrangers autorisés à séjourner en France de déclarer leurs changements d'adresse, sous peine d'amende (art. 7) et à tout moment le ministre de l'Intérieur peut décider de l'expulsion d'un étranger et le faire conduire à la frontière. Cette compétence est même attribuée, dans les départements frontières, aux préfets. Voyant leurs moyens à cette fin substantiellement renforcés, ils peuvent dès lors multiplier les refoulements aux frontières⁵¹.

Les étrangers récalcitrants, ou ceux revenant en France après une expulsion, sont passibles d'un emprisonnement de six mois à trois ans, assorti d'une reconduite à la frontière (art. 9 - ancêtre de la « double peine » d'interdiction du territoire français). Certes, là aussi un garde-fou existait dans la mesure où il protège de l'expulsion et de poursuites l'étranger pour lequel il est démontré qu'il se trouve dans l'impossibilité de quitter le territoire français. Mais dans ce cas-là le ministre de l'intérieur peut l'astreindre à résidence avec obligations de pointages périodiques aux services de police et de gendarmerie. En cas de non-respect de l'assignation à résidence dans le délai prescrit ou si l'étranger quitte cette résidence sans autorisation du ministre, il est là aussi passible d'une peine de six mois à trois ans de prison (art. 11).

Pourtant, pour les défenseurs des droits de l'Homme, le droit d'asile est sauf. Ainsi, Emile Kahn, secrétaire général de la Ligue des droits de l'Homme (LDH), estime qu'avec l'article 11 du décret du 2 mai 1938, « l'étranger dont personne ne veut n'est plus obligé de choisir entre la prison perpétuelle et la mort »⁵². En réalité, comme l'explique Vicki Caron, « cette politique n'abrogera pas officiellement le droit d'asile, mais son intention était manifestement de rogner celui-ci autant que possible »⁵³.

Car le discours du ministre de l'Intérieur Sarraut est pour le moins ambigu. Au nom des règles traditionnelles d'hospitalité française, il demande, certes, par voie de circulaire du 18 mai, aux préfets de ne pas expulser massivement les étrangers en situation irrégulière dès lors qu'il s'agit généralement de « réfugiés politiques

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ V. CARON, *L'asile incertain. La crise des réfugiés juifs en France. 1933 – 1942*, Tallandier, 2008 [*Uneasy asylum : France and the Jewish Refugee Crisis, 1933 – 1942*, Stanford University Press, 1999], p.242.

⁵² Cité par V. CARON, *ouv. préc.*, p.246.

⁵³ *Ibid.*, p.241.

dont la conduite est exempte de reproches ». Il lui apparaît nécessaire de distinguer les délinquants et les « agitateurs » de « ceux dont la seule faute » est « de ne pas avoir rempli les formalités administratives ». Par suite, les préfets doivent mener leurs enquêtes sur les réfugiés « avec équité et scrupule »⁵⁴. Mais dans le même temps, il affirme que le Gouvernement veut mener « une action méthodique, énergique et prompte en vue de débarrasser notre pays des éléments indésirables trop nombreux qui y circulent et y agissent au mépris des lois et règlements ou qui interviennent de façon inadmissible dans les querelles ou des conflits politiques ou sociaux qui ne regardent que nous »⁵⁵. Et la procédure mise en œuvre aux frontières par voie de circulaires ministérielles à l'égard des réfugiés est drastique⁵⁶.

De l'avis de tous les historiens, cela explique la recrudescence de l'immigration irrégulière en 1938. Ce dispositif a donc consisté à *irrégulariser* les réfugiés. En ce sens, pour Janine Ponty, à cette période « la France fabrique ses clandestins, lesquels passent leur temps dans les commissariats de police à solliciter – et d'ailleurs souvent à obtenir – des sursis. Le décret du 2 mai entretient une psychose du refoulement »⁵⁷. Ainsi, fin 1938, on estime que sur les 60 000 réfugiés juifs d'Europe centrale et orientale que comptait la France, 42 000 étaient illégaux⁵⁸. Et avec le durcissement des pratiques, le Comité d'assistance aux réfugiés (CAR) estime même que 90% des réfugiés arrivés entre juillet et novembre 1938, pour la plupart autrichiens, sont entrés irrégulièrement⁵⁹. Pire, en application du décret-loi du 2 mai, le Garde des Sceaux comptabilise 8 405 réfugiés condamnés début 1939 pour entrée ou séjour irréguliers⁶⁰. Comme le résume alors le comité des réfugiés juifs de Strasbourg : « En Allemagne le camp de concentration les attend. En France, la prison les menace pour entrée irrégulière »⁶¹.

Certes, en théorie, les étrangers souhaitant simplement transiter par la France pour rejoindre un autre pays d'accueil (Etats-Unis, Amérique du Sud, etc.) sont admis sur le territoire français s'ils présentent un visa⁶². Mais là aussi, constatant que beaucoup de ces réfugiés en transit restaient finalement en France, des instructions

⁵⁴ Circulaire du 18 mai citée par V. CARON, *ouv. préc.*, p.246.

⁵⁵ Circulaire du 14 avril 1938 citée par V. CARON, *ibid.*, p.243.

⁵⁶ Note sur l'application de l'alinéa 2 de l'article 2 du décret-loi du 2 mai 1938 citée par R. BEN KHALIFA, *art. préc.*, p.15.

⁵⁷ J. PONTY, *ouv. préc.*, p.229. Arthur KOESTLER, qui a lui-même subi ce régime durant la drôle de guerre, explique qu'avec le régime du sursis, « la bureaucratie française a inventé une nouvelle, et raffinée, forme de torture » (*Scum of earth*, Jonathan Cape, 1941, p. 145).

⁵⁸ V. CARON, *ouv. préc.*, p.288.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *Ibid.*, p.251.

⁶² En avril 1938, le consulat français en Autriche a reçu pour instructions de ne plus délivrer de visas aux juifs autrichiens, à l'exception de ceux déjà en possession d'un visa américain.

ministérielles ont renforcé les exigences pour attester de la « bonne foi » des intéressés (visa d'entrée dans un pays d'accueil, billet de voyage, moyens d'existence suffisant). Ce durcissement intervient dans le contexte de l'échec de la conférence d'Évian sur le sort réservé aux réfugiés juifs allemands et autrichiens et alors que la plupart des pays d'immigration leur ont fermé leurs frontières ou établi des quotas⁶³. Bloqués en France et *irrégularisés* du fait de l'absence de visa, beaucoup de réfugiés, particulièrement de réfugiés juifs allemands ou de l'Europe de l'Est, n'eurent alors d'autres solutions que de s'engager dans la Légion étrangère.

D'autres décrets-lois apportent ensuite d'autres durcissements sur la condition des étrangers, avec des effets sur les réfugiés, comme l'adoption de mesures sanitaires (décret du 17 juin 1938) ou la réorganisation des services de police des étrangers (décret du 13 août 1938) ou encore le contrôle des mariages des étrangers ou d'acquisition et de perte de la nationalité française (décret du 12 novembre 1938).

Mais, surtout, le Gouvernement Daladier estime désormais insuffisantes les mesures du décret-loi du 2 mai 1938 qui permettaient d'assigner à résidence certains étrangers « indésirables ». Désormais il lui apparaît « indispensable », selon l'exposé des motifs du décret-loi du 12 novembre 1938, « de diriger cette catégorie d'étrangers vers *des centres spéciaux* où ils feront l'objet de la surveillance permanente que justifient leurs infractions répétées aux règles de l'hospitalité... »⁶⁴.

B. 1938 – 1940 : L'« internement républicain »⁶⁵ des réfugiés

Certes ce n'est pas la première fois que la France procède au regroupement d'étrangers dans des « camps de concentration », selon l'appellation officielle retenue durant la Première guerre mondiale⁶⁶. La Grande guerre est en effet marquée par le regroupement, dès 1914, des étrangers originaires des pays en guerre avec la France (Allemands, Autrichiens, Ottomans, etc.), mais aussi d'autres catégories de personnes (Alsaciens-Lorrains, étrangers en instance

⁶³ C. NICAULT, « L'abandon des Juifs avant la Shoah : la France et la conférence d'Évian », *Les Cahiers de la Shoah*, n° 1, 1994. URL : <http://www.anti-rev.org/textes/Nicault94a> ; D. LOCHAK, « 1938 : le monde ferme ses portes aux réfugiés », *Plein droit*, 2016/4, n°11, pp.39 – 43. URL : <https://doi.org/10.3917/pld.111.0039>

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ N. FISCHER, « L'internement républicain », *Plein Droit* n° 58, décembre 2003. URL : <https://www.gisti.org/doc/plein-droit/58/republicain.html>.

⁶⁶ J.-C. FARCY, *Les camps de concentration français de la première guerre mondiale (1914-1920)*, Anthropos-Economica, 1995, 373 p.

d'expulsion et tout autre personne indésirable notamment des prostituées) dans ces « dépôts » surveillés, ayant regroupé jusqu'à 60 000 personnes jusqu'en 1919.

Mais, désormais, avec le décret-loi du 12 novembre 1938, toute personne étrangère peut, « dans l'intérêt de l'ordre ou la sécurité publique », être soumise « à des mesures de surveillance plus étroites » en étant « astreint(e) à résider » dans un de ces centres spéciaux⁶⁷.

1. L'encampement des réfugiés espagnols : Dès janvier 1939, le préfet de la Lozère crée un camp sur la commune de Rieucros, près de Mende afin d'y regrouper les étrangers « en sursis », sous le coup d'une mesure d'expulsion non exécutable, en particulier les « d'apatrides », le plus souvent militants anti-fascistes italiens ou allemands, déchus de leur nationalité dans leur pays. Puis, peu après, avec la *Retirada*, des baraquements sont construits à la hâte sur les plages du Roussillon (Argelès-les-Bains, Barcarès et Saint-Cyprien) pour accueillir les centaines de milliers de réfugiés espagnols et les étrangers de diverses nationalités issus des brigades internationales affluant aux frontières des Pyrénées Orientales (probablement 470 000 personnes)⁶⁸. Si les femmes, les enfants et les hommes de plus de 50 ans sont pris en charge par le ministre de l'Intérieur dans des structures d'hébergement réparties sur plusieurs départements, les hommes en âge de combattre (250 000) sont internés dans ces camps sous surveillance de troupes coloniales ou de gardes mobiles et la responsabilité du ministère de la Défense. Même si le terme n'a alors pas la même connotation, ces camps sont bien officiellement désignés comme des « camps de concentration ». Le terme est d'ailleurs revendiqué en février 1939 par le ministre de l'intérieur Albert Sarraut, afin de les distinguer des prisons : « Il ne s'agit pas de lieux pénitentiaires, mais de *camps de concentration*. Ce n'est pas la même chose »⁶⁹. En effet, comme un étranger faisant l'objet d'un placement en rétention administrative aujourd'hui, ils font l'objet d'un internement administratif décidé par le préfet, pour des motifs d'ordre public et de sécurité nationale, dans des locaux ne dépendant pas de l'Administration pénitentiaire...

Progressivement, un triage s'effectue, en fonction du sexe, de l'origine géographique, des aptitudes professionnelles, du statut de civil ou de militaire : les civils, vieillards et intellectuels sont transférés à Bram dans l'Aude ; les miliciens catalans à Rivesaltes dans les Pyrénées-Orientales et les autres combattants à Gurs (Basses-Pyrénées) ; les ouvriers spécialisés, sont regroupés à Septonds, dans le Tarn-et-Garonne et seront ensuite employés dans compagnies

⁶⁷ Décret-loi du 12 novembre 1938 relatif à la situation et la police des étrangers, *JORF* du 13 novembre 1938.

⁶⁸ P.-O. CHAUMET, « Les camps de réfugiés espagnols... », art. préc.

⁶⁹ G. DREYFUS-ARMAND, E. TEMIME, *Les camps sur la plage, un exil espagnol*, Autrement, 1995, pp. 20-21.

de travailleurs étrangers et des « camps spéciaux », à vocation disciplinaire, seront créés, notamment dans l'Ariège par un regroupement des hommes politiques et des syndicalistes dans le château royal de Collioure, des femmes militantes et « indésirables » à Rieucros et des anarchistes au camp de Vernet⁷⁰.

Quelques mois après, durant la drôle de guerre, Arthur Koestler croise dans ce même camp du Vernet de nombreux opposants à l'Allemagne nazie, à l'Italie fasciste ou aux autres régimes autoritaires, comme il le décrit dans *La lie de la terre*⁷¹. Pourtant ressortissant d'une puissance neutre (la Hongrie), il n'aurait jamais dû y être interné et ne pourra échapper au « régime de sursis » d'une mesure d'expulsion qu'en s'engageant dans la Légion étrangère⁷².

Car, dès avril 1939, le Gouvernement autorise par décret l'incorporation dans l'armée française des apatrides. Mais, surtout, par le même texte, il étend aux étrangers « sans nationalité » et à ceux « bénéficiaires du droit d'asile » les obligations imposées aux Français par la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation de la Nation en temps de guerre (recrutement militaire et réquisitions)⁷³. Ce décret assujettit alors les hommes réfugiés ou apatrides de 20 à 48 ans à des prestations obligatoires⁷⁴, sous peine de sanction ou de devoir quitter la France « sans espoir de retour »⁷⁵. Ainsi, le droit d'asile est dès lors conditionné soit à la participation à la Défense nationale de la patrie d'accueil afin d'être soumis à égalité des devoirs et des charges avec les jeunes Français, soit à une contribution économique sous forme de prestations obligatoires. Concrètement ces prestations consistent, pour ceux qui ne se sont pas enrôlés dans l'armée, à intégrer une Compagnie de travailleurs étrangers (CTE)⁷⁶. Selon les historiens, ce sont alors 40 000 réfugiés qui furent placés à titre individuel par le ministère du Travail « dans l'agriculture, l'industrie, les mines, les houillères, les usines aéronautiques, les forges, les poudreries, les entreprises d'armement, etc. » et 55 000 autres furent

⁷⁰ P-O. CHAUMET, art. *préc.*, p.101.

⁷¹ A. KOESTLER, *Scum of earth*, Londres V. GOLLANCZ, 1941 (*La lie de la terre*, Charlot, 1946, p.147).

⁷² D'abord enfermé dans la salle Lépine de la préfecture de la Seine puis sous les tribunes du court central du stade de Roland Garros, transformé en « camp provisoire » affecté à la détention des « étrangers indésirables », le journaliste juif hongrois, qui avait couvert la guerre d'Espagne, se retrouva brièvement interné, à l'hiver 1940, au Vernet avant d'être libéré suite à une intervention et placé sous le coup d'un arrêté d'expulsion vers son pays d'origine (malgré la ligne Maginot). Engagé dans la légion étrangère, il réussira à rejoindre sa femme en Grande-Bretagne en rejoignant Marseille grâce au réseau de Varian Fry, comme bien d'autres intellectuels.

⁷³ Ce régime a été appliqué aux réfugiés espagnols dès le 20 mars 1939.

⁷⁴ Cf. décret du 2 février 1940 relatif à la création du bureau de recrutement des étrangers prestataires, *JO* du 7 fév., p.1017.

⁷⁵ Décret du 12 avril 1939 relatif à l'extension aux étrangers bénéficiaires du droit d'asile des obligations imposées aux Français par les lois de recrutement et la loi sur l'organisation de la Nation en temps de guerre, *JO* du 16 avr., p.4910.

Il est proposé aux réfugiés de rejoindre l'Amérique latine, l'URSS, le Maroc, etc. mais sans possibilité de retour.

⁷⁶ Décret du 27 mai 1939.

incorporés à titre collectif dans les Compagnies de travailleurs étrangers (CTE)⁷⁷. Ils sont soumis à une discipline militaire.

En septembre 1939, lors de la déclaration de guerre, un décret prévoit le recensement des étrangers (apatrides et réfugiés) soumis à ces obligations par des commissions de révision en vue de les incorporer dans l'armée⁷⁸. Toutefois, compte tenu des besoins de main d'œuvre, l'enrôlement de la main d'œuvre espagnole est repoussé à deux reprises au cours du premier semestre de 1940 : fixée d'abord au 15 mars, la date est reportée au 1er mai puis au 1er juin. Les réfugiés des CTE sont mis à disposition de l'armée (fortification des frontières), des industries de guerre, de la SNCF, de travaux publics d'envergure ou de travaux agricoles⁷⁹.

Dès le 3 septembre 1939, il est ordonné aux hommes adultes allemands et autrichiens de se rendre immédiatement dans des centres de rassemblement. En mai 1940, un second décret impose l'internement des hommes et des femmes, ressortissants de nations ennemies – pour la plupart des réfugiés ou apatrides juifs, opposants à l'Allemagne hitlérienne, ou des militants antifascistes⁸⁰. Comme Arthur Koestler, ils sont internés par la République dans des conditions très difficiles, en plein hiver, dans les camps occupés jusque-là par les Républicains espagnols : Rieucros, Gurs, Le Vernet, Saint-Cyprien, Rivesaltes, etc.⁸¹

2. L'asservissement des réfugiés dans des camps de Groupements de travailleurs étrangers sous Vichy : Sous l'Occupation, le gouvernement de Vichy adopte un acte « dit loi » du 27 septembre 1940 qui permet de rassembler dans des groupements (GTE) les étrangers du sexe masculin, âgés de plus 18 à 55 ans, pour une durée indéterminée dès lors qu'ils sont considérés soit « en surnombre dans l'économie nationale », soit s'ils ont trouvé refuge en France.

⁷⁷ V. PARELLO, « Les compagnies de travailleurs étrangers (CTE) en France à la fin de la Troisième République », *Bulletin hispanique* [En ligne], 118-1 | 2016, 15 juillet 2019, p.245. URL : <http://journals.openedition.org/bulletinhispanique/4328>.

⁷⁸ Décret du 4 septembre 1939 relatif à la révision des étrangers soumis aux dispositions de l'article 3 du décret du 12 avril 1939, *JO* du 10 sept., p.11200 ; décret du 13 janvier 1940 relatif à l'utilisation des étrangers sans nationalité et des autres étrangers bénéficiant du droit d'asile, *JO* du 18 janv., p.515.

⁷⁹ J. PONTY, *ouv. préc.*, n°125, p. 247.

Ces compagnies sont surtout constituées de réfugiés espagnols car les Arméniens ont été incorporés dans l'armée et les réfugiés ou apatrides allemands, autrichiens ou ex-Brigadistes sont internés. Les Roumains, Polonais et Tchèques sont versés dans des Régiments de marche de volontaires étrangers (RMVE) ou des bataillons de leur armée nationale.

⁸⁰ A. GRYNBERG, *Les camps de la honte : les internés juifs des camps français (1939-1944)*, La Découverte, 1991, réédit. 1999 ; D. PESCHANSKI, *La France des camps - L'internement (1938-1946)*, Gallimard, 2002, 456 p.

⁸¹ H. SCHRAMM, B. VORMEIER, *Vivre à Gurs. Un camp de concentration français. 1940 – 1941*, François Maspero, 1979, 379 p.

A ces catégories de l'étranger « oisif » et du réfugié, sont ajoutés, par voie de circulaire du 2 janvier 1942, les « israélites étrangers entrés en France depuis le 1^{er} janvier 1936, y compris ceux ayant acquis la nationalité française »⁸². La condition du « surnombre dans l'économie nationale » devient rapidement un prétexte pour utiliser une main d'œuvre corvéable à souhait, assujettie juridiquement et regroupée dans des camps de travail afin d'alimenter les secteurs déficitaires en main d'œuvre. Il s'agit d'un internement administratif. L'étranger incorporé ne perçoit aucun salaire. Il peut « éventuellement » bénéficier d'une prime de rendement et des allocations pour sa famille.

Au total, les GTE regroupent jusqu'à 48 000 individus en janvier 1941. Ils sont ensuite réduits en raison des « prélèvements » fait par l'Organisation Todt (pour la construction du Mur de l'Atlantique, etc.) et de la déportation des travailleurs juifs étrangers à partir d'août 1942. Les conditions de vie, qui peuvent varier d'un groupe à l'autre en fonction de l'encadrement, sont strictes. Elles se sont néanmoins progressivement améliorées notamment grâce à l'action du Service social d'aide aux étrangers (SSAE) et de l'association œcuménique protestante, la Cimade.

Il faudra attendre le rétablissement de la légalité républicaine par une ordonnance du 9 août 1944 pour que cette législation xénophobe soit annulée. Toutes les mesures prises par Vichy pour des motifs politiques sont effacées, en particulier en matière d'internement, d'éloignement, d'assignation à résidence ou d'interdiction de séjour. Le mouvement immigré prit d'ailleurs largement part à la Résistance (groupe Manouchian, etc.).

A la Libération, après une vaste régularisation, le statut des étrangers est régi par une ordonnance spécifique alors que le droit d'asile fait l'objet de la loi de 1952 créant l'OFPRA et appliquant la Convention de Genève de 1951. Comme le montre Karen Akoka dans ses travaux, « le passage d'un régime de réfugiés à un régime des demandeurs d'asile » se fait dans les années 1980⁸³.

III. 1985 – 1995 : l'invention du demandeur d'asile et du débouté du droit d'asile

⁸² L. TER-DAVTIAN, *Les étrangers en surnombre dans l'économie nationale (loi du 17 septembre 1940). Contribution à l'étude de la condition des étrangers en France*, Thèse pour le doctorat de sciences politiques et économiques, Faculté de droit et de sciences politiques de Strasbourg (sise à Clermont-Ferrand), Recueil Sirey, 1942, p.46 ; H. MAURAN, « *En surnombre...* ». *Un camp de travailleurs étrangers en France*, Ed. Peuple libre & Notre temps, 2000, 251 p.

⁸³ K. AKOKA, *L'asile et l'exil. Une histoire de la distinction réfugiés/migrants*, La Découverte, 2020, p. 20.

C'est dans cette période qu'est inventée la catégorie du demandeur d'asile mais aussi, celle, qui va faire florès de déboutés du droit d'asile⁸⁴. Dans ce contexte, d'une part, l'accès à la procédure d'asile est conditionné au passage préalable en préfecture (A.) et d'autre part, le traitement de la demande d'asile s'individualise, en étant guidé par la préoccupation de maîtrise des flux migratoires ce qui aboutit à une importante production de déboutés du droit d'asile par un phénomène d'irrégularisation (B.).

A. « Policiarisation » de l'accès à la procédure d'asile

En 1985, le premier ministre socialiste Laurent Fabius signe une circulaire, publiée au Journal officiel, instaurant la procédure d'admission au séjour au titre de l'asile⁸⁵. Jusqu'à ces instructions, les demandeurs d'asile se présentaient directement à l'OFPRA pour déposer leur dossier et les pratiques de reconnaissance étaient, selon les périodes et les nationalités, assez libérales et collectives en matière d'octroi du statut, notamment au bénéfice des Vietnamiens et des Chiliens.

Désormais, selon cette circulaire, lorsqu'un étranger souhaite effectuer une demande de statut de réfugié auprès de l'Office il doit préalablement se présenter en préfecture pour faire l'objet d'une « admission provisoire au séjour en France » attestée par la délivrance d'une autorisation provisoire de séjour « en vue de démarches auprès de l'OFPRA » d'une validité d'un mois.

Et ce n'est qu'une fois en possession du certificat de dépôt de sa demande d'asile remis par l'OFPRA, qu'il se voit délivrer un récépissé d'une validité de trois mois, renouvelable durant l'examen de la demande d'asile, et qui, à cette époque, valait autorisation provisoire de séjour *et* de travail. Ce passage préalable en préfecture contribue à faire émerger cette catégorie du demandeur d'asile et change substantiellement l'appréhension de ces demandes car elles sont désormais appréhendées à l'aune de considérations liées à l'admission préalable au séjour – ce qui va permettre par la suite d'ériger les guichets de préfecture en filtre à l'accès à la procédure d'asile, surtout lorsqu'entrera en vigueur la Convention « Dublin » de 1990. Signe de cette défiance, la circulaire Fabius évoque expressément le cas des étrangers demandeurs d'asile faisant parallèlement « l'objet de décisions, de procédures ou de poursuites dirigées à l'encontre de leur séjour sur le territoire ».

⁸⁴ S. SLAMA, « Demandeurs d'asile déboutés : la stratégie de l'inespoir » in J. FERNANDEZ, C. LALY-CHEVALIER (dir.), *Droit d'asile - Etat des lieux et perspectives*, Éditions Pedone, pp.315-332.

⁸⁵ Circulaire du 17 mai 1985 relative aux demandeurs d'asile, JO 23-05-1985 p. 5776-5778.

Au début des années 1990, c'est la procédure d'asile à la frontière qui est, à son tour, *policarisée* avec la création de la zone d'attente. En 1990, le ministre de l'Intérieur, Pierre Joxe, a cherché à encadrer par voie de circulaire, une pratique extralégale de la police aux frontières consistant à priver de liberté dans la zone internationale des aéroports les étrangers auxquels l'entrée sur le territoire était refusée, y compris les demandeurs d'asile⁸⁶. La contestation de ces pratiques devant les juridictions judiciaires en voie de fait aboutit après une première censure constitutionnelle⁸⁷ à la création des zones d'attente par la loi « Quilès » n°92-625 du 6 juillet 1992. Elle autorise, à l'article 35 *quater* de l'ordonnance du 2 novembre 1945, le maintien en zone d'attente de l'étranger « qui arrive en France par la voie maritime ou aérienne » lorsqu'il « demande son admission au titre de l'asile » afin d'examiner si « sa demande n'est pas manifestement infondée »⁸⁸.

Peu après, la loi « Pasqua » n°93-1027 du 24 août 1993 inscrit formellement dans l'ordonnance de 1945 régissant le statut des étrangers le principe selon lequel « Tout étranger présent sur le territoire français qui, n'étant pas déjà admis à séjourner en France sous couvert d'un des titres de séjour prévus par la présente ordonnance ou les conventions internationales, demande à séjourner en France au titre de l'asile » (article 31). Elle ajoute que l'examen de cette demande d'admission au titre de l'asile présentée à l'intérieur du territoire français « relève du représentant de l'Etat dans le département et, à Paris, du préfet de police » et peut être refusée pour certains motifs d'ordre public ou de mise en œuvre de la Convention de Dublin du 15 juin 1990 relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée auprès d'un Etat membre des Communautés européennes et de la convention d'application des accord de Schengen du 19 juin 1990 (entrée en vigueur en 1995). Et si ces dispositions sont censurées par la « grande » décision du Conseil constitutionnel du 13 août 1993 comme contraire au droit d'asile constitutionnel⁸⁹, une révision constitutionnelle (article 53-1 de la Constitution) permettra la ratification de ces conventions et l'insertion de dispositions similaires, mêlant droit d'asile et police des étrangers, par la loi n°93-1417 du 30 décembre 1993.

Désormais la reconnaissance de la qualité de réfugié n'est plus seulement régie par la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés,

⁸⁶ F. JULIEN-LAFERRIÈRE, « La rétention des étrangers aux frontières françaises », *Cultures & Conflits* [En ligne], automne 1996, no 23, 13 mars 2006 [<http://journals.openedition.org/conflits/346>].

⁸⁷ Cons. const. 25 févr. 1992, n° 92-307 DC, *Loi portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France*, cons. 17.

⁸⁸ S. SLAMA, « La définition légale des zones d'attente : mobilité et déterritorialisation de la frontière française » in N. KADA (dir.), *Les discontinuités territoriales et le droit public*, Dalloz-UGA, coll. « Thèmes et commentaires », 2020, pp.149 – 164.

⁸⁹ Cons. constit., n° 93-325 DC du 13 août 1993, cons. 86.

modifiée par le protocole de New York du 31 janvier 1967, et par la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 portant création d'un Office français de protection des réfugiés et apatrides mais également, et de plus en plus, par des règles de l'ordonnance de 1945 qui régissent la police des étrangers. Dès lors que les politiques d'asile et d'immigration sont communautarisées avec le traité d'Amsterdam en 1997, s'y ajoutent des règles issues du droit communautaire. Cela permettra par la suite d'évincer de la procédure d'asile jusqu'à un tiers des demandeurs d'asile (asile à la frontière, procédures prioritaires puis accélérées, procédures « Dublin ») et ce dans un contexte où le taux de reconnaissance chute de manière continue. 1985 est d'ailleurs également l'année où les courbes se croisent : désormais davantage de demandeurs sont déboutés du droit d'asile qu'admis au statut de réfugié – ce qui participe à un processus d'*irrégularisation* des demandeurs d'asile.

B. Irrégularisation des demandeurs d'asile et avènement des déboutés du droit d'asile

Depuis la fermeture des frontières pour l'immigration de travail en 1974, la demande d'asile progresse régulièrement passant de 2000 demandes par an en 1975 à 10 000 en 1977 puis à 20 000 en 1981. En 1985, elle atteint les 29 000 demandes puis, après une brève chute, elle dépasse les 34 000 en 1988 puis double quasiment en une année à 61 422 en 1989.

Dans les années 1980, le taux de reconnaissance ne cesse de chuter chaque année passant à l'OFPRA de 77,72% en 1981 (14 586 reconnaissances pour 18 767 décisions prises) à 43,28% en 1985 (11 539 reconnaissances pour 26 662 décisions prises). En 1990, on atteint même un taux de reconnaissance par l'OFPRA de 15,44%, dans le cadre du traitement « TGV » des dossiers.

Mais c'est aussi le nombre de bénéficiaires du statut qui ne cesse de chuter dans cette période passant de 15 670 personnes reconnues réfugiées par l'OFPRA en 1982 (sur 21 210 dossiers examinés) à 8 704 reconnaissances en 1987. Et même durant l'année 1990 pendant laquelle 87 000 dossiers sont traités, l'Office n'accorde « que » 13 486 statuts et donc déboute... 73 866 demandeurs du droit d'asile (« record » récemment battu).

Dans cette même période, la Commission des recours des réfugiés (CRR) ne redresse que très peu le taux de reconnaissance. Dès 1982 celui-ci est inférieur à 12% (avec un nombre de décisions relativement faible : 3 269). Mais avec l'augmentation du nombre de recours et de décisions rendues, ce taux baisse de manière importante pour atteindre les 4,9% en 1986 et reste inférieur à 7% jusqu'au début des années 1990. Ainsi entre 1981 et 1991, moins de 11 000

demandeurs d'asile ayant saisi la Commission obtiennent la reconnaissance du statut. Sur la décennie 1981-1991, restent sur le carreau de l'asile plus de 230 000 demandeurs.

L'asile entre alors, de l'avis général, « en crise »⁹⁰. Non seulement la demande d'asile explose – la seule année 1989 connaît un doublement du nombre de demandes⁹¹ – mais surtout l'OFPRA et la CRR sont dans l'incapacité de gérer l'accumulation sans précédent des dossiers ce qui provoque alors un allongement considérable des délais d'examen (jusqu'à 3 ou 4 ans d'attente). Au sein des gouvernements Rocard puis Cresson, les ministres de l'intérieur Pierre Joxe (1998-1991) puis Philippe Marchand (1991-1992) s'attèlent à une réforme de l'asile en débloquant d'importants moyens financiers et humains pour traiter des demandes d'asile. Cette réforme, dite « TGV », aboutit certes en peu de temps à une réduction importante du délai de traitement des dossiers mais aussi à la « production » d'un nombre sans précédent de déboutés (150 000 pour les seules années 1990-1991).

Ce cycle s'achèvera avec la circulaire « Cresson » du 26 septembre 1991 par laquelle la Première ministre décide, à l'issue de la procédure de régularisation et « dans un contexte où les demandes d'asile sont examinées dans des délais très courts » de modifier « les dispositions de [s]a circulaire du 17 mai 1985 qui accordent automatiquement une autorisation de travail aux demandeurs d'asile »⁹². Depuis lors, en raison de la crainte « d'appel d'air », les demandeurs d'asile n'ont plus d'accès au marché du travail durant l'examen de la demande d'asile et sont donc entièrement à la charge de l'Etat. Depuis lors cette pollution du droit d'asile par le droit de l'immigration n'a cessé d'être de plus en plus prégnante⁹³.

Si cette « policiarisation » du droit d'asile, qui témoigne de l'emprise de la police des étrangers et des enjeux de maîtrise de l'immigration sur l'accès à ce droit, est un phénomène connu, en revanche, on peut se demander si, parallèlement, il n'existe pas depuis une trentaine d'années, sous l'influence principalement de la

⁹⁰ Sur la crise du droit d'asile à cette période v. les thèses de référence : F. CREPEAU, *Droit d'asile : de l'hospitalité aux contrôles migratoires*, Bruylant, 1995 ; L. LEGOUX, *La crise de l'asile politique en France*, Centre français sur la population et le développement, Univ. Paris 1, 1995.

⁹¹ L. LEGOUX, « La demande d'asile en France : le pic de 1989 et la théorie de la dissuasion », *Revue européenne des migrations internationales*. Vol. 9 N°2. pp. 31-41. http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/remi_0765-0752_1993_num_9_2_1353

⁹² Circulaire du 26 septembre 1991 relative à la situation des demandeurs d'asile au regard du marché du travail, JORF n°226 du 27, p.12606.

⁹³ Cf., s'agissant des conditions matérielles d'accueil : S. SLAMA, « De la défaillance systémique à la « policiarisation » des conditions d'accueil des demandeurs d'asile en France », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], 14 | 2018, 21 juin 2018. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/4238>.

jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (protection par ricochet) et des directives européennes relatives à l'asile, une « asilification » du droit des étrangers. Par « asilification », nous entendons décrire un phénomène par lequel le droit des étrangers intègre des mécanismes de protection des réfugiés en leur accordant un droit au séjour ou de régularisation afin de protéger des droits fondamentaux (droit à la vie, prohibition de la peine de mort et des traitements inhumains ou dégradants ; droit à la santé ; droit à la vie privée et familiale, etc.)⁹⁴. Le droit d'asile, dans un sens large, aurait favorablement influencé le droit des étrangers. Sans mauvais jeu de mots, le droit d'asile aurait policé le droit des étrangers...

⁹⁴ Cf. la contribution de C.-A. CHASSIN.