

L'accueil des réfugiés : compassion ou justice ?

Solange CHAVEL

Notre justice politique est fondée sur l'appartenance des individus à une communauté politique. Force est de constater cependant que la « crise des migrants » nous pousse à réinterroger ce lien essentiel entre droits et citoyenneté, et à y répondre autrement que par la seule solidarité.

La « crise migratoire » qui émaille l'actualité européenne depuis le début de la décennie revêt incontestablement les traits d'un problème moral : exemplifiée par les récits souvent tragiques d'individus prisonniers des circonstances, elle provoque des réactions d'empathie fortes, qui poussent à la solidarité morale. Mais, au-delà de l'appel à la charité, la pitié et la solidarité, cette crise migratoire doit-elle également nous inviter à revoir certains principes politiques, et si oui lesquels ?

Si on répond par la négative, alors la crise des migrants est avant tout un problème adressé à notre sens individuel de la charité. Dans un monde imparfait aux règles de justice politique établies, la revendication des migrants serait avant tout un appel à la solidarité, chaque individu restant seul ultime juge, en son for intérieur, de ce que l'éthique lui impose. Crise ponctuelle due à des circonstances particulières de politique extérieure, elle pourrait être gérée comme une circonstance exceptionnelle, les règles gérant la mobilité internationale restant indiscutées.

Mais on peut au contraire interpréter la « crise migratoire » comme une remise en cause de notre paradigme actuel de la justice politique. Dans ce cas, la crise des migrants n'est plus seulement un test de notre générosité privée, mais bien une occasion de réviser certains fondements de nos systèmes de justice politiques. Depuis les révolutions du XVIII^e siècle, notre idéal de justice publique s'est constitué par élargissements progressifs sur le fondement de l'égalisation des droits au sein des systèmes politiques nationaux. Avec la « crise des migrants » se rouvre la possibilité d'interroger les limites géographiques et institutionnelles de ces revendications de droits. Dans ce cas, la « crise des migrants » n'est plus seulement un problème d'ajustement à la marge entre le monde tel qu'il est et nos idéaux politiques ; elle touche la nature même et la forme de ces idéaux. Ce qui est en cause n'est pas seulement notre capacité à vivre à la hauteur de nos principes de justice, mais bien la forme et l'étendue de ces principes eux-mêmes.

L'objet de cet article est de plaider en faveur de cette deuxième lecture, et d'indiquer à quelles conditions cette remise en cause politique peut prendre la forme d'une utopie créatrice.

La « crise migratoire » et la théorie de la justice politique

On peut pour commencer reformuler très schématiquement les principes reçus de notre système de justice politique en la présentant comme une architecture qui repose fondamentalement sur deux éléments, auxquels nous ferons référence au long de l'article.

1. Le *premier élément* est le principe de l'universalité des droits humains. Il établit que les droits fondamentaux s'appliquent, par définition, indépendamment de la nationalité ou de l'origine des individus.
2. Le *deuxième élément* est le fait de l'exclusivité des devoirs politiques qui lient les concitoyens entre eux.

Nous affirmons donc en même temps l'égalité *morale* de chaque être humain, tout en affirmant la possibilité et l'acceptabilité de la différence de traitement *politique*. En effet, la citoyenneté qui définit les droits et devoirs politiques est en pratique un principe d'*exclusion*. Ce constat du décalage entre la portée universelle des droits humains et la portée intrinsèquement limitée des droits politiques est largement reconnu et abondamment analysé en philosophie politique contemporaine¹.

Cependant, si l'on reconnaît comme l'un des droits humains fondamentaux celui de participer à une collectivité politique qui décide de son destin, n'existe-t-il pas une contradiction frontale entre ces deux éléments ?

La contradiction est évitée par un *troisième principe* qui reste le plus souvent implicite :

3. Pour que l'égalité morale soit respectée, il faut et il suffit que chaque être humain jouisse de droits politiques au sein d'*une* communauté politique.

La première partie de la phrase (« il faut... ») nous dit d'éviter de créer des *apatrides*². La deuxième partie (« il suffit que... ») nous dit que l'égalité morale n'exige pas l'égalité du détail des droits politiques, mais qu'elle se satisfait du fait qu'un être humain appartienne à un régime de droits politiques quel qu'il soit (pourvu qu'il respecte les droits humains fondamentaux). Cette proposition nous dit aussi qu'il y a un devoir d'accueil des *réfugiés*, puisque c'est un cas où les individus, quoiqu'appartenant à une communauté politique, verraient pourtant leurs droits humains fondamentaux bafoués. Ce devoir d'accueil s'adresse collectivement à toutes les entités politiques qui prétendent respecter ces règles de la justice politique.

Ce cadre politique, qui a pris forme depuis les révolutions démocratiques, et s'est notamment affiné à l'occasion d'épisodes dramatiques des guerres mondiales³ puis de la guerre froide, est en pratique celui qui prévaut dans les discussions internationales sur la régulation de la mobilité. Alors que l'accueil des réfugiés est vu comme une obligation collective portée par les pays qui se veulent respectueux de la justice et des droits de l'homme, la gestion des migrants est laissée à la libre appréciation de chaque pays. Définir qui

¹ Voir, par exemple, dans une littérature abondante : Stephen Macedo, « The Moral Dilemma of U.S. Immigration Policy: Open Borders Versus Social Justice? », in C. Swain (ed.), *Debating Immigration*, New York, Cambridge University Press, 2007, p. 63–81.

² L'image frappante employée par Aristote dans *Les Politiques* d'un être humain sorti de toute communauté politique comme étant soit un dieu, soit une bête sauvage, semble ainsi résister à la description libérale de l'autonomie de l'être humain.

³ Un des épisodes importants dans la formulation du droit des réfugiés est ainsi l'histoire du *Saint Louis*, parti du port de Hambourg en 1939 avec 963 Juifs allemands à bord, et déclenchant un considérable débat aux États-Unis sur les modalités et conditions d'accueil.

peut ou non entrer et demeurer sur son territoire est actuellement un des éléments cardinaux de la souveraineté politique.

Dans ce cadre politique, la question morale du réfugié peut trouver une réponse politique de principe : l'indignation morale individuelle peut être relayée par une réponse collective qui a sa place dans les institutions et devient une affaire de justice et d'institutions. Bien entendu, l'existence de cette réponse politique de principe ne signifie nullement que la réponse *pratique* soit facile à mettre en place. À l'évidence, l'accueil des réfugiés est un problème massif d'action collective et de coordination entre les États, où le respect du droit doit être en constant équilibre avec l'interprétation que chaque pays fait de ses intérêts. Mais ces problèmes sont pratiques, pas normatifs : ils relèvent de la négociation entre les parties, alors que le consensus sur les principes est acquis.

Les limites du paradigme

De fait, la communauté internationale, depuis la seconde guerre mondiale, s'est déjà vue confrontée à ce type de crise politique – les *boatpeople* vietnamiens des années 1970-1980 ou les réfugiés cubains en sont des exemples : et si les réactions pratiques ont pu prêter à discussion, les principes n'ont pas été remis en cause. On peut même dire que depuis la deuxième guerre mondiale, le cadre politique international s'est constitué précisément pour trouver une position au problème des réfugiés. Pourquoi faudrait-il donc voir la crise migratoire actuelle comme autre chose qu'un nouvel épisode de ces crises des réfugiés ?

Ce qui semble nouveau dans la « crise migratoire » actuelle, c'est qu'elle brouille les frontières entre « réfugiés » et simples « migrants ». Or cette distinction conceptuelle est évidemment chargée de conséquences considérables sur le plan politique. Si elle est fragilisée, c'est la légitimité de ces conséquences politiques qui se trouve fragilisée du même coup.

De fait, autant la question des réfugiés est pleinement assumée par la théorie de la justice, autant celle des migrants tombe aujourd'hui dans son angle mort. Non que les sciences sociales, le droit, la théorie politique ne s'y intéressent pas : au contraire, les travaux abondent pour explorer la question des migrations, des droits des migrants et de la prise en charge politique de la mobilité internationale. Mais « angle mort » pourtant, parce qu'il n'existe pas de consensus fort autour de principes politiques normatifs permettant de réguler notre approche de ces questions.

En d'autres termes, la « crise des migrants » actuelle n'est pas simplement un nouvel épisode des crises des « réfugiés » déjà vécues depuis soixante ans. Elle est plutôt une remise en cause de la différence de principe établie entre le réfugié et le migrant économique. Elle est une crise de notre manière de répondre à la réalité de la mobilité internationale et de lui faire une place dans nos systèmes de justice politique, une crise de la manière dont le cadre politique actuel distingue entre la mobilité porteuse de droit et celle qui n'en porte pas.

Qu'est-ce qui explique donc que la distinction reçue entre réfugié et migrant est aujourd'hui en crise ? Une explication possible consiste à remarquer que le concept même de réfugié a été conçu pour gérer une situation d'exception. Or, on peut considérer, comme le fait par exemple Martha Nussbaum dans *Frontiers of Justice*, que nos systèmes de justice dessinent en creux une image de la normalité. Par exemple, pour Martha Nussbaum, le paradigme classique de la théorie de la justice dépend d'une image idéale de l'individu comme « indépendant », qui nous conduit à traiter les cas de dépendance et de vulnérabilité comme des cas marginaux qui ne demandent que des adaptations marginales à la théorie. En

explicitant cette image discutable de la normalité, on peut également réviser notre traitement politique de la vulnérabilité. On peut faire le même exercice à propos du cas des réfugiés et des migrants, en se demandant quelle est l'image implicite de la normalité dont est porteur notre consensus politique actuel pour les situations de migration. Cette image de la normalité, aujourd'hui, est celle d'un individu qui appartient à *une* communauté politique nationale, et n'en change qu'à la marge. La communauté politique est donc définie d'abord selon les limites nationales, et elle est vue comme un élément dont on ne change qu'exceptionnellement. Dans ce cadre, on peut se permettre de gérer le problème du changement de collectivité nationale comme l'exception.

Or, de la même façon qu'on peut souligner la place centrale – et non marginale – de la vulnérabilité dans la vie humaine, on peut également souligner la place aujourd'hui centrale – et non marginale – de l'interdépendance politique et de la mobilité internationale dans les circonstances historiques actuelles. L'indépendance des communautés nationales, qui définit leur souveraineté, a certes toujours été une fiction relative, mais cette fiction est de moins en moins opérante pour affronter les défis politiques du moment.

Autrement dit, nous sommes amenés à remettre en question le deuxième élément de l'architecture politique que nous décrivions plus haut : est-il pertinent de tenir pour acquis le périmètre de la communauté politique nationale et de la citoyenneté au moment de définir les droits politiques des individus ? Cette question est évidemment massive, puisqu'elle revient à remettre en cause rien moins que notre conception des *origines de l'obligation politique*. Or, si la remise en cause est difficile, c'est parce que l'alternative est très difficile à inventer. Est-il vraiment possible de concevoir que l'obligation politique naisse d'autre chose que des procédures de définitions collectives des règles au sein de la communauté des citoyens ?

Faire évoluer le paradigme

Jusqu'à présent, j'ai souligné que notre architecture politique nous permet de trouver une réponse politique à la situation des réfugiés, mais renvoie la question des migrants « non réfugiés » dans le champ de la morale individuelle. Cependant, dans un monde interconnecté, et où la mobilité internationale n'est plus marginale, il est difficile de ne pas voir dans le principe des frontières nationales un instrument privilégié de maintien d'asymétrie de pouvoir. Autrement dit, l'équilibre entre les deux principes fonctionne lorsque la mobilité est marginale et le monde peu connecté. Lorsque la mobilité est forte, que les États-nations sont dans une relation systémique d'interdépendance, le principe d'exclusion citoyenne devient de plus en plus difficilement conciliable avec le principe d'égalité des droits. L'équilibre des principes de justice est contraint à évoluer, parce que les circonstances empiriques nous obligent à revoir notre image de la normalité et de la marginalité / exceptionnalité.

De fait, si la question de la migration suscite des débats si violents, c'est aussi parce que certains reconnaissent l'inégalité de destin politique comme une injustice profonde, même au-delà des situations décrites sous la catégorie de « réfugié ». Lorsque Joseph Carens décrit l'existence des frontières politiques comme l'incarnation d'un privilège aristocratique⁴, il touche une corde particulière sensible puisque les progrès de l'égalité politique au sein des États se sont précisément construits en mobilisant très largement ce même argument de la lutte contre l'arbitraire de la naissance. Il semble donc que la racine du malaise soit celui-ci : a) d'une part, notre cadre normatif nous pousse à reconnaître toute inégalité de destin arbitraire comme une injustice ; b) d'autre part, ce même cadre normatif a d'abord été conçu

⁴ Joseph Carens, « Aliens or Citizens: The Case for Open Borders », *The Review of Politics*, vol. 49, n°2, 1987, p. 251-273.

pour opérer au sein de la communauté des citoyens, et n'a pas les relais institutionnels suffisants pour opérer quand on essaie de l'appliquer au-delà. C'est ce qui explique à la fois le très grand attrait des défenses de l'« ouverture des frontières », et les difficultés pratiques que pose leur application.

L'enjeu philosophique est donc une interprétation de la *genèse* des devoirs politiques et des devoirs de justice : à la question « envers qui avons-nous des droits et devoirs ? », l'architecture actuelle répond que les devoirs politiques naissent des institutions nationales qui lient les citoyens. En revanche, la réalité internationale nous pousse à explorer une autre voie : celle selon laquelle il pourrait exister des devoirs politiques de justice qui ne seraient pas limités aux concitoyens, et donc un partage des institutions créatrices de lois et d'obligations au-delà des frontières nationales. Les devoirs politiques pourraient naître, non pas des institutions nationales, mais de certains *faits* du monde – par exemple la réalité de l'interaction économique ou géographique entre individus.

L'hypothèse peut sembler au départ purement utopique, mais devient plus consistante si on remarque que la justice politique à l'échelle nationale n'est pas un fait de nature, mais bien le résultat d'une évolution institutionnelle longue, qui peut à son tour évoluer. En effet, la justice politique à l'échelle d'État-nation a été rendue possible via une série de médiations établies au fil de l'histoire : médiations institutionnelles, qui permettent de transformer en règles générales des interactions particulières ; médiations fictionnelles, qui permettent de donner un imaginaire commun à nos sentiments d'empathie et d'identité collective – c'est par exemple la fameuse thèse d'Anderson soulignant que les États-nations reposent sur la fiction collective d'une « communauté imaginée ». La montée en puissance de l'État-providence est un exemple typique de ces médiations institutionnelles qui ont redessiné les frontières de la communauté politique et permis d'établir les pratiques de solidarité à une autre échelle : cet État moderne et ces institutions reviennent en effet à assumer collectivement, par le biais d'une série d'arrangements légaux et institutionnels, une forme d'assurance contre certains événements de l'existence (maladie, chômage, pauvreté), qui étaient auparavant du ressort de communautés d'échelle inférieure (famille élargie, paroisse, guildes et corporations professionnelles, etc.). Mais la construction de ces médiations a pris du temps. Elle est le résultat d'une généralisation établie au cours des générations sur la base de pratiques passées au crible d'un examen de légitimité.

En outre, ce qui apparaît comme une utopie dans le cas des migrations internationales, est en fait une réalité émergente dans bien d'autres domaines concrets où le fait de l'interdépendance pousse à la création d'institutions multilatérales. L'exemple de gestion de ressources naturelles transfrontalières en est un exemple évident, de même que les institutions régulant les zones économiques régionales. Ce qui est particulièrement intéressant dans ces cas, c'est que l'échelle nationale est dépassée non pas directement en allant vers l'universalité, mais au contraire en décrivant des institutions supra-nationales, mais néanmoins contextuelles, selon une démarche parfois qualifiée de « cosmopolitisme par le bas »⁵. Outre les institutions de nature économique destinées à gérer les modalités des échanges sur un espace supranational, un autre exemple frappant vient du domaine, non pas du commerce international, mais de la justice criminelle internationale, avec l'instauration des différents

⁵ Sur cette idée de « bottom-up cosmopolitanism », voir par exemple Robert Holton, *Cosmopolitanisms: New Thinking and New Directions*, Palgrave Macmillan, 2009 ou Daniele Archibugi & David Held, «Cosmopolitan Democracy: Paths and Agents», ISA Annual Convention 2011, http://www.danielearchibugi.org/downloads/papers/Archibugi_and_Held_Paths_and_Ways.pdf

tribunaux pénaux internationaux, qui sont intéressants précisément par leur caractère à la fois supranational, et éminemment contextuels⁶.

La crise des migrants nous invite à ce même travail d'inventivité institutionnelle et fictionnelle : elle nous invite à prendre la mesure de ce que la réalité de l'interdépendance et de la mobilité bouscule dans notre consensus politique. Simplement, ce travail ne se fait pas par un saut brutal vers la généralité. Il se fait par tâtonnements, en essayant de généraliser des pratiques contextuelles, fondées sur des revendications normatives nées du terrain et d'interactions individuelles. Ces revendications contextuelles et individuelles sont faillibles : rien n'est plus suspect que nos « sentiments d'injustices » individuels⁷. Mais en même temps, rien d'autre ne permet de donner corps à des revendications générales. On pourrait presque adopter une métaphore évolutionniste pour dire que les institutions incarnent celles de nos intuitions individuelles de justice qui ont passé le test collectif et se sont vues décerner une légitimité de portée plus générale.

Ce que nous sommes en train de vivre avec la crise des migrants est précisément un processus de ce type : nous devons réformer nos institutions, et pour ce faire nous devons tester une série de revendications, qui naissent du contexte et de la prise en compte des individus. Ce que nous sommes en train d'inventer, c'est, à partir des relations singulières et des récits que nous faisons circuler, une communauté imaginée aux contours différents, dans une approche qui permette de réaliser qu'il n'existe pas une migration mais des migrations, et que la « crise des migrants » n'est en fait pas une seule grande question à résoudre, mais plutôt une série de questions contextuelles à résoudre.

Pour illustrer plus concrètement ce travail de mise en récit et d'imagination, qui fondent une réflexion plus concrète sur la transformation politique des institutions, je voudrais prendre un exemple qui montre le rôle important des imaginaires publics et collectifs dans cette transformation. Dans plusieurs de ses films, le réalisateur germano-turc Fatih Akın met en scène des personnages qui, de manières différentes, se heurtent aux frontières nationales : des frontières qui impactent fortement sur leur vie, alors même qu'elles ne coïncident pas au périmètre humain de leurs interactions privées ou publiques. Ainsi, les personnages de *De l'autre côté* (2007), sont tous pris dans des allers-retours Allemagne-Turquie imposés par les relations humaines qui se sont tissées, les frontières venant imposer sur ces mouvements un cadre institutionnel à la fois puissant et profondément décalé. L'intérêt de ces récits, c'est qu'ils font éclater la dichotomie citoyen / non-citoyen, non pas à partir d'arguments abstraits, mais en démontrant en quoi ces catégories peinent à saisir les interactions humaines que la modernité, de fait, génère. La citoyenneté n'est qu'une facette de l'identité, parmi beaucoup, et la mobilité d'un côté à l'autre de la frontière est devenue partie prenante du quotidien économique, politique, émotionnel. Le langage des institutions, gauche, maladroit, s'adapte au cas par cas.

L'abstraction d'institutions politiques fondées essentiellement sur le grand récit national se trouve mise à l'épreuve par ces multiples niveaux de communauté. Mais en même temps, le récit de ces individualités concrètes nous montre que la solution n'est pas nécessairement dans un cosmopolitisme abstrait : au contraire, des institutions peuvent être construites parce qu'elles cherchent à généraliser ce qui est d'abord une interaction

⁶ Par exemple : le tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et le tribunal pénal international pour le Rwanda.

⁷ Je me permets de renvoyer à un petit article explorant les usages et mésusages du recours au sentiment d'injustice comme argument : « "Voir" l'injustice ? », *Raison publique*, 2016, à paraître.

personnelle, humaine, concrète. Si la moralité de ces relations individuelles se met à prendre sens pour un ensemble de personnes, elle peut alors devenir le substrat de nouvelles institutions.

C'est une manière de reconnaître que la « communauté imaginée », dont Anderson soulignait combien elle était nécessaire à l'efficacité de la construction politique nationale, est actuellement en train d'être redessinée de manière plus inclusive et plus souple, autour des principaux flux de mobilité – qu'ils soient de nature économiques, culturels ou familiaux.

La question des migrations est aujourd'hui une question ouverte de la théorie de la justice : mais ce n'est pas une faillite de la théorie normative ; simplement l'aveu de ce qu'elle doit aux situations empiriques. Un nouvel équilibre convaincant de nos principes de justice ne pourra se trouver qu'en élaborant à partir d'un matériau suffisamment riche de situations concrètes et de revendications de justice contextualisées. Les actuelles initiatives politiques et citoyennes, collectives et individuelles, sont le matériau de cet équilibre futur.

Publié dans laviedesidees.fr, le 14 juin 2016

© laviedesidees.fr