



Le "droit" d'asile: "doctrine" et réalités de la Révolution française (version corrigée par l'auteur)

Vida Azimi

► To cite this version:

Vida Azimi. Le "droit" d'asile: "doctrine" et réalités de la Révolution française (version corrigée par l'auteur). M.C. Blanc-Chaléard, S.Dufoix, Patrick Weil (sous la dir.de). L'Etranger en questions du Moyen-Age à l'an 2000, Manuscrit l'Université, pp.63-136, 2000, CHS XXe siècle. halshs-00861240

HAL Id: halshs-00861240

<https://shs.hal.science/halshs-00861240>

Submitted on 12 Sep 2013

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.

Vida Azimi - CNRS-CERSA/PARIS II
in : L'Etranger en questions
du Moyen-Age à l'an 2000
ed. Manuscrit l'Université / CHS^{xxe}
P. 63 - 136
(sous la dir. de M.C. Blanc-Chalard,
S. Dufoix, Patrick Weil)

Le « droit » d'asile : « doctrine » et réalités
de la Révolution française

« Assez longtemps, la France a passé pour la retraite des
rois. O ma patrie ! Une destinée plus honorable t'attend !
Sois maintenant l'asile et l'appui des Peuples ! Il est de la
dignité du Peuple français, il est de sa justice de protéger une
Nation tyrannisée et qui ne fait qu'agir conformément à la
Déclaration des droits de l'homme. »

Camille Desmoulins,
Révolutions de la France et du Brabant, t.I

Ce cri de coeur lancé après les premiers succès des
Brabançons contre les Autrichiens¹, par un personnage
emblématique de la Révolution Française donne le ton,
par sa générosité et son ambiguïté. L'exhortation
appartient davantage au registre de la déclamation qu'à
celui de la déclaration, à la rhétorique qu'à la pratique.
Elle est inexacte dans son rappel historique (la France
de l'Ancien Régime accueillait toutes sortes de réfugiés et

1. Cité par Mathiez A., *La Révolution et les étrangers, cosmopolitisme et
défense nationale*, Paris, La Renaissance du Livre, 1918, p. 58.

non point seulement des rois lesquels pouvaient plus arguer de leur parenté dérivée des alliances monarchiques). Il n'y est pas question d'un « droit d'asile », mais d'un « lieu d'asile » (en l'occurrence la France libre et régénérée de la Révolution). Elle s'appuie sur la Déclaration des droits de 1789, où nulle mention est faite de l'asile, ni même d'une reconnaissance de fraternité entre les Peuples.

L'on pourrait multiplier à l'envi de telles citations ; elles ont pour inconvénient d'entretenir chez nos contemporains, surtout chez nos législateurs et gouvernements, une tradition mythique nourrie par la légende généalogique de nos origines actuelles, à savoir la Révolution française. L'idée – ou la stratégie – consistant à se draper dans un passé opaque mais valorisant pour mieux asseoir des revendications présentes est si fortement ancrée à droite comme à gauche, que toute interrogation pertinente sur le sujet semble relever d'une provocation, sinon d'un « crime » de lèse-nation et de lèse-humanité. Dans un article intitulé « Pour le droit d'asile », le secrétaire d'État aux Affaires étrangères du moment, Alain Vivien croit « utile de rappeler quelques vérités » parmi lesquelles cette assertion : « La France s'appuie sur une longue tradition d'accueil, bâtie à partir de 1793, et à laquelle seul le régime de Vichy avait osé porter atteinte. La défense de cette tradition est pour nous un des éléments fondamentaux de notre démocratie.¹ » À ce propos, les interventions des diverses parties, lors de la réforme du droit d'asile de 1993, sont très éclairantes. La Commission de sauvegarde du droit d'asile (CSDA), regroupant la plupart des associations de gauche, affirma dans une lettre ouverte aux parlementaires, le projet « inacceptable », insistant sur « la charge symbolique de

1. *Le Monde*, daté samedi 15 février 1992. C'est moi qui souligne.

cette révision » ; « nous n'accepterons pas qu'il soit fait bon marché du Droit des Gens et de leur besoin de protection. Nous avons une autre idée de la France et de ses devoirs [...] ». À la même époque, l'ancien secrétaire d'État à l'Intégration, Kofi Yamgnane, affirme que le projet risque « de sacrifier ce qui fait de la France ce qu'elle est² ». L'éditorialiste d'alors du *Monde*, Bruno Frappat pousse la discussion jusqu'à critiquer la restriction d'« un principe qui faisait partie intégrante de l'identité nationale [...] ».

En arrière-plan du débat sur le droit d'asile et la modification de la Constitution, c'est une certaine idée de la France qui est en jeu. Et une image de la nation, aux yeux des autres et de ses propres yeux³. L'aura qui entoure la France, terre auto-proclamée d'accueil et d'asile, est telle que le « droit » d'asile renoue ainsi avec ses racines antiques et participe d'une sacralisation unanimement acceptée. Certes une bonne foi, quelque peu ignorante, inspire ces attitudes. Il n'en reste pas moins que le recours à une tradition « nationale », à une « identité nationale », à une image – imagerie ? – nationale, au moment où la législation française doit s'adapter aux exigences d'une construction européenne, peu propice à l'énoncé d'« exceptions » culturelles ou autres de facture nationale, laisse l'observateur perplexe et invite au delà de l'asile à des méditations, peut-être nostalgiques, sur les « ruines » de notre ego national et de notre souveraineté de plus en plus édulcorée...

Or force est de reconnaître que malgré le poids de l'histoire, l'axe de la politique d'immigration et d'asile a changé, tout comme le contexte international et

1. *Le Monde*, daté dimanche 24-lundi 25 octobre 1993. C'est moi qui souligne.

2. *Le Monde*, daté jeudi 21 octobre 1993, rappel de l'interview du *Quotidien de Paris*. C'est moi qui souligne.

3. *Le Monde*, daté jeudi 21 octobre 1993. C'est moi qui souligne.

européen et les nouvelles obligations des États démocratiques. Comme l'a rappelé le Rapport de Patrick Weil sur la nationalité et l'immigration de 1997, en ces matières sensibles (comme en droit d'asile), faire qu'une bonne politique « corresponde à notre intérêt national, c'est redonner de la cohérence à notre politique de coopération », d'où la proposition d'élargir les possibilités d'attribution de l'asile, tenant compte des nouvelles populations candidates à l'asile, des pratiques non codifiées de l'attribution de l'asile, ce dans le but de faire une « grande loi sur l'asile ». Cette dernière expression atteste la sagacité d'une réflexion historique et actuelle, faisant économie du mot controversé de « droit », ne cherchant pas de rupture dogmatique avec les politiques passées, tout entière tournée vers une vision « plus dynamique » d'une « politique d'intérêt national¹ ». D'ailleurs, ni l'Ancien Régime ni la Révolution française n'ont jamais pensé ou pratiqué l'asile à la seule aune de l'humanitaire, mais l'ont constamment couplé à des intérêts nationaux bien compris.

Partir des préoccupations du temps présent pour faire une étude sur la Révolution française semble, à première vue, incongrue. Pourtant l'épopée révolutionnaire passe pour l'épitomé de notre siècle, lui-même fort de cette brillante filiation, pour bâtir l'épistémè des ans à venir. Ici, l'actualité, même décalée, demeure imprégnée de la sève toujours frémissante de 1789. Elle cherche davantage dans l'histoire une caution morale, une « donnesse de leçons », qu'un éclaircisseur de chemin : enseigne de la philosophie des Lumières dont le flamboiement fait paradoxalement paraître à la

1. *Le Monde*, daté vendredi 1er août 1997. Publication de l'intégralité de l'introduction du rapport sur la nationalité et l'immigration. et mention des principaux points du rapport, p. 13 et 6.

portée universelle d'un enseignement politique et pratique. Michel Foucault, face à l'afflux des demandeurs d'asile, y voyait « un présage d'avenir » ; et une de ces « questions proprement intraitables », à la fois impérieuses et insolubles, partant sollicitant plus de rigueur dans l'action gouvernementale et de critiques des manières de gouverner ; il a bien situé l'asile dans « *à nouveau un peu gris, en deçà des principes juridiques et des élaborations idéologiques* », appelant à une « gouvernementalité » tournée vers les techniques de contrôle des populations et les modes d'exercice de ce pouvoir¹. L'historien, lui ou elle, se trouve bousculé, poussé par les interprétations postérieures, à rechercher un sens à ce que l'on tient pour un acquis républicain. D'où l'équivoque même du titre de notre étude, où les guillemets tiennent lieu de questionnements voire de doutes que nous essaierons de lever ou du moins d'approfondir, en ayant recours aux archives et aux documents inédits² : là où les protagonistes ne prennent pas la pose devant un univers supposé à leur écoute, dans le siècle des siècles ; là où les menus détails d'un quotidien oppressant, la confrontation avec les situations concrètes de ceux qui subissent à la fois la pression de l'urgence et « l'expérience des frontières » (Tzvetan Todorov), illustrent mieux que la rhétorique les dimensions diverses de l'asile.

L'examen du principe (I) tel qu'il se dégage des fondements théoriques, du legs de l'Ancien Régime, de la philosophie du droit naturel, des rares textes de droit

¹ Potte-Bonneville M. (philosophe, membre du comité de rédaction de la revue *L'acmé*), « Michel Foucault. Des outils pour quelles tâches ? », *Le Monde*, daté dimanche 19-lundi 20 septembre 2004, p. III. C'est moi qui souligne.

² L'absence de recours aux archives très éparpillées explique la lacune des recherches sur ce sujet-clé de la Révolution.

et des discours des protagonistes permet de saisir les contours de la nature de l'asile : pratique, droit constitutionnel, droit relevant du Droit des Gens ou des relations inter-étatiques. Il se dégage ainsi sinon une « doctrine » à proprement parler, du moins des éléments d'une opinion dominante sous la Révolution, et encore à certaines de ses étapes. L'application de cette « doctrine » ne s'encombre guère d'un angélisme béat ou d'un « droit de l'homme » garanti grand teint, mais se trouve largement tributaire d'une juste évaluation des enjeux du moment (II) : économiques, idéologiques et internationaux. N'oublions pas que l'universalisme est souvent la forme élégante de l'impérialisme, fût-il porteur de la liberté¹. La mise en oeuvre administrative de l'asile est l'apport le plus intéressant de la Révolution qui récupère les procédures et techniques mises en place sous la Monarchie, en les adaptant aux nécessités de la période, à la force des événements et au cours des choses. La bureaucratie de l'asile, « inventée » de façon empirique nous fait découvrir le parcours du candidat à l'asile, le rôle des autorités nationales, ainsi que l'intervention des associations de réfugiés pour la prise en charge de ces derniers, l'organisation des secours et l'ouverture des droits aux bénéficiaires de l'asile.

1. Dans un ouvrage novateur sur les étrangers, Michael Rapport a bien démontré la distance qui sépare constamment les discours et les pratiques des révolutionnaires. Voir Rapport M., *Nationality and Citizenship in Revolutionary France. The treatment of Foreigners 1789-1799*, Oxford, Clarendon Press, 2000. Sophie Wahnich avait déjà souligné, à partir de l'exploitation des *Archives Parlementaires*, d'un point de vue plus linguistique et théorique, la complexité de la notion d'étranger sous la Révolution. Voir Wahnich S., *L'Impossible citoyen. L'étranger dans le discours de la Révolution française*, Albin Michel, Paris, 1997.

L'ASILE : QUESTIONS DE PRINCIPE

Selon le *Vocabulaire juridique*, le premier sens de « principe » est « une règle ou norme générale, de caractère non juridique d'où peuvent être déduites des normes juridiques ». Un principe peut aussi « être une règle juridique établie par un texte en termes assez généraux destinée à inspirer diverses applications¹ ». Le terme nous semble mieux convenir à l'asile, car il permet le débat autour de la juridicité de la notion. Denis Alland observe avec raison qu'« asile » est « un mot qui sert à désigner la protection offerte dans un lieu déterminé à une personne ou à un groupe de personnes. L'asile est une pratique qui remonte à la nuit des temps et s'est progressivement spécialisée à l'époque contemporaine à un certain nombre de questions juridiques et politiques² ». Les origines lointaines de l'asile sont à rechercher dans les récits mythologiques, dans les tragédies grecques ou les légendes romaines de fondation des cités. L'asile appartient aussi à la tradition judéo-chrétienne. Il existe enfin une tradition française dont les fondements théoriques reposent sur le Droit des Gens des XVII^e et XVIII^e siècles, se nourrissent de l'héritage de la Monarchie d'Ancien Régime, avant la tentative de conceptualisation par la Révolution française.

Les fondements théoriques

Dans le Droit des Gens classique, « la question de l'asile renvoie à des devoirs qui relèvent de la conscience davantage que du droit positif.

1. Cornu G., *Vocabulaire juridique*, Association Henri Capitant, PUF, coll. Quadrige, Paris, 3^e éd., 2002, p. 686.

2. *Dictionnaire de la culture juridique* (dir. Alland D. et Rials S.), Paris, PUF, coll. Quadrige, 2003, « Asile » par Denis Alland, p. 93-97. C'est moi qui souligne.

L'affirmation de la maîtrise de l'État sur son territoire a progressivement conduit à rejeter du droit positif et le devoir et le droit d'asile et à cantonner l'asile parmi les prérogatives de l'État¹. L'auteur qui, selon les internationalistes, a le plus influencé la Révolution Française dans la proclamation du « grand principe de l'asile », disposition (à) « caractère universel² » est Vattel, qui a théorisé la pratique des États souverains à propos des « suppliants » autrement dit des « fugitifs qui implorent la protection d'un souverain contre la Nation ou le Prince qu'ils ont quittés ». Pour lui, « les exilés et les bannis ont droit d'habiter quelque part ». La nature de ce droit est « parfaite » dans sa « généralité » mais « imparfaite » car « toute Nation est en droit de refuser à un étranger l'entrée de son pays ». Il y a tout de même « un devoir des Nations entre eux et on ne "peut refuser sans de bonnes raisons" d'abriter "un homme chassé de sa demeure" ». « Les règles de la prudence s'imposent », mais on ne doit jamais « perdre de vue la charité et la commisération qui sont dues aux malheureux³ ». Avant lui, Grotius avait rangé l'asile parmi les « Droits communs à tous les Hommes », c'est pourquoi, « on ne doit non plus refuser une "demeure fixe" à des étrangers, qui étant chassés de leur Pays cherchent ailleurs quelque retraite : bien entendu qu'ils se soumettent aux lois de l'État et qu'ils s'abstiennent d'ailleurs de tout ce qui pourroit donner

1. Alland D., *op.cit.*, p.95.

2. Cassese A., « La diffusion des idées révolutionnaires et l'évolution du droit international », in *Révolution et Droit international*, Pédone, Paris, 1991, p. 313.

3. Vattel, *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains* (1^{ère} éd. Leyde 1758), Guillaumin et Cie, Paris, 1863, t. 1, p. 518-524.

lieu à quelque sédition¹. S'inspirant de Grotius et le citant, Pufendorf met l'asile au rang « des Offices communs de l'humanité » et avoue « qu'il y auroit de l'inhumanité à refuser de donner retraite à un petit nombre de gens, qui ne sont pas bannis de leur Patrie pour quelque crime, surtout s'ils ont de l'industrie, ou du bien, et qu'ils ne viennent point troubler la religion, ni les Loix du Pais » ; il ajoute « la bonne politique veut aussi que, tant qu'on le peut, sans inconvénient, on fasse bon accueil aux Étrangers² ». La doctrine du XIX^e siècle ira plus loin, faisant même de l'exil un impératif, un devoir « du vrai citoyen » : « Souffrir ou fuir, voilà l'alternative ». « Il est de l'intérêt de toute société de respecter ce droit naturel, qui est, en quelque sorte, leur sauve-garde » ; les États d'accueil, pour leur part, regretteront rarement leur élan généreux³.

En l'Ancien Régime est imprégné de ces idées et idéaux. Il en tient compte, sans chercher à étayer sa pratique sur une doctrine philosophique particulière.

Les legs de l'Ancien Régime, le droit coutumier⁴

Pour être équitable, il faudrait évaluer ce legs au niveau européen, ce que les limites de cette étude ne permettent guère. Après tout, les protestants français, contraints à fuir, ont obtenu des « refuges » dans nombre d'États (Allemagne, Pays-Bas, etc.). La pensée Française trouva aussi une « manière d'asile

¹ Grotius H., *Le Droit de la guerre et de la paix*, nouvelle trad. par Patheyac J., Amsterdam, 1729, t. 1, liv. II, chap. II, p. 283.

² Baron de Pufendorf, *Le Droit de la nature et des gens*, trad. par Barbeyrac J., Basle, 1771, t. 1, liv. III, chap. III, § X, p. 376.

³ *Le Dictionnaire de la Conversation et de la Lecture*, Paris, Belin-Mandar, MDCCXXXIII, t. III, article : « Asile ».

⁴ De Boissac, *Le droit d'asile*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 2005. Il résume presque totalement l'importance de l'apport de l'Ancien Régime. Voir p. 11.

littéraire" en Hollande où la liberté de l'imprimerie autorisait la parution d'œuvres irrémédiablement tombés sous la censure en France. Les « naufragés de la politique » ont fait depuis toujours de la France une terre d'asile : Italiens chassés par les révolutions, Espagnols excédés par l'Inquisition, juifs portugais et Morisques chassés de la Péninsule ibérique, Grecs dominés par les Turcs, protestants écossais agressés par des catholiques ou papistes écossais opprimés par leur souveraine accourant en France¹, souvent par vagues si importantes qu'ils dépassent la capacité de réception de la France, contrainte de renvoyer certains d'entre eux comme dut le faire Henri IV². Le Comité de Secours de la Convention le rappelle en l'an III, faisant état de « ces (catholiques) Irlandais chassés de leurs pays, victimes du despotisme britannique », dont l'« établissement remonte au XIV^e siècle », dont les biens sont atteints par le sequestre des propriétés étrangères, d'où deux questions posées à leur égard : 1^o Faut-il leur rendre leurs biens ? 2^o Faut-il leur accorder des secours publics ? La solution proposée et adoptée relève d'une acrobatie juridique, donnant naissance à une catégorie spéciale, celle « d'anciens réfugiés » : « Ces Irlandais ne doivent point être considérés sous le rapport d'étrangers attirés en France par les circonstances, mais bien comme d'anciens réfugiés chassés d'un pays ennemi, dans lequel ils ne sont admis, depuis un temps immémorial, à aucun emploi civil et militaire, et où ils ne peuvent rentrer sans danger, depuis l'appel qui leur en a été fait et auquel ils ont refusé de

1. Mathorez J., *Les Étrangers en France sous l'Ancien Régime. Histoire de la formation de la population française*, Paris, Librairie ancienne Édouard Champion, 1919, t. 1, p. 148.

2. Maucio G., *Les Étrangers en France. Étude géographique sur leur rôle dans l'activité économique*, Paris, A. Colin, 1932, p. 6. *Le Mercure français* en dénombre 50 000 sous le règne de Henri IV.

répondre¹ ». La question demeure de savoir si entre-temps ces Irlandais n'avaient pas reçu des lettres de naturalité. Le même problème a concerné les religieuses anglaises, des différentes communautés établies en France de longue date, auxquelles, la Convention accorde un secours de 40 sous par jour et par individu, jusqu'à ce qu'il soit statué définitivement sur leur sort et celui de leurs propriétés². On reste là encore dans le registre de « réfugiés pour cause de « persécutions religieuses », précédentes ou consécutives à la Réforme, même si les grandes transformations politiques telle la Reconquête espagnole ont aussi leur part dans ces exils. Avec quelque anachronisme, on pourrait rapprocher cet asile de l'asile territorial ou d'une forme de protection discrétionnaire accordée par le roi de France.

Celui qui change au XVIII^e siècle et laisse une empreinte indélébile sur la politique révolutionnaire et sur celle des siècles à venir, c'est l'apparition de réfugiés que l'on pourrait qualifier de proprement « politiques », même si le qualificatif n'est pas couramment employé à leur endroit. Ces réfugiés arrivent désormais en masse et non plus individuellement ou par petites unités comme naguère. Leur acceptation révèle un profond changement d'optique, du à la participation française à la guerre d'indépendance américaine. Quand, à l'heure de midi sonnante, le 20 mars 1778, dans la Galerie des Glaces, Vergennes présente Benjamin Franklin et deux autres-délégués des États d'Amérique à Sa Majesté très chrétienne Louis XVI, le Duc de Croy écrit dans son *Journal* : « Substituer le révolté et chef de la révolte à

¹ *Le Répertoire du Moniteur Universel*, t. 24, 19 germinal an III, séance de la Convention nationale du 16 germinal, Rapport de Merlin au nom du Comité des secours, p. 148. C'est moi qui souligne.

² *Le Répertoire*, t. 24, 28 germinal an III, séance de la Convention du 25 germinal et décret de la même date, p. 223.

l'ambassadeur de l'Angleterre, *reconnaitre des révoltés qui ne sont pas encore tout à fait libres, les reconnaître les premiers, quel exemple !* ». Faire droit à l'insurgé, épris de liberté, entre peut-être dans la politique étrangère de la France vis-à-vis de l'Angleterre, mais constitue une « révolution » dans les esprits, avant la Grande Révolution qui accordera la nationalité d'honneur à quelques-uns de ces prestigieux Américains, en vertu d'« une consanguinité philosophique ». L'on comprend dès lors l'accueil que fait le roi de France avant 1789 à des réfugiés genevois et neuchâtelois et surtout aux patriotes hollandais chassés par la révolution orangiste de 1787, accourus en foule. « Dès les premiers mois de 1788, plus de 2 400 familles hollandaises étaient déjà arrivées en France. On évalue à 40 000 le nombre des proscrits. À Saint-Omer, la majorité de la population devint hollandaise. Le gouvernement français tint à recevoir dignement ceux qu'il avait abandonnés². Certains n'ont même pas attendu la victoire du Stathouder pour s'enfuir³. L'épisode est particulièrement important à maints égards, y compris aux yeux des historiens néerlandais, pour ne citer que Colenbrander (1871-1945) dont l'appréciation semble avoir été dominante. Comme l'écrit Nico Randeraad, « *For Colenbrander, the Patriot revolt of the 1780s, crushed by the Prussian army in 1787, had a tragic influence on the subsequent Batavian experiment. The poor Patriots (whom Colenbrander treats as buffoons) proved unable to revolutionise the nation on their own and needed France, the High School of Revolution, in order to succeed. In Colenbrander's view,*

1. Cité par Schumann M., « Vergennes, un grand ministre-citoyen », *Revue d'histoire diplomatique*, 1986, p. 181 et suiv. C'est moi qui souligne.

2. Mathorez J., op. cit., t. 2, p. 332.

3. Voir Archives Historiques de la Guerre (A.G.), carton YA 515, dossier Réfugiés hollandais 1786-1788.

the ideological and political supremacy of the French continued to grow until their collapse in 1813 ». La France passait donc pour être une sorte d'école de la révolution avant la lettre.

Certes, « à partir du XVI^e siècle, écrit Gérard Noiriel, le droit d'asile est devenu la prérogative du pouvoir royal. Il présuppose la souveraineté de l'État d'origine... et la souveraineté de l'État d'accueil. Le droit d'asile est donc une conséquence et non une limitation du principe de souveraineté ». Il ajoute : « *le droit d'asile est d'ailleurs une pratique monarchique* qui n'a fait que se développer au cours du XVIII^e siècle », marquant involontairement la définition mal aisée de l'asile, incontestablement acte du souverain, mais droit ou pratique ? De toute façon, l'analyse de l'asile est éclairante pour une théorie générale de l'État ». Olivier Beaud note très justement que « dans une perspective de la théorie générale de l'État, le plus important est de montrer pourquoi le droit d'asile est devenu, depuis la naissance de la souveraineté, une institution éminemment étatique ». Il en trouve les prémises dans *La République* de Jean Bodin où distinction est faite entre l'asile et l'extradition : la puissance publique a le droit et même le devoir d'extrader vers l'État d'origine les criminels réfugiés ailleurs, à l'exception du criminel injustement poursuivi auquel il convient d'assurer l'asile. Bodin n'a pas conçu l'idée d'un asile politique, de naissance plus tardive, mais a constaté « que l'asile était une exception au principe de la collaboration inter-étatique en matière de criminalité ». L'État d'accueil se veut « un sanctuaire »

1. Randeraad N., « The Batavian Revolution as an awkward legacy », in *Papers of the Netherlands Institute in Rome*, vol. 57, Historical Studies (1998), Atti di convegno internazionale *Repubbliche Sorelle*, (p. 183-195), p. 184.

2. Noiriel G., *La tyrannie du national. Le droit d'asile en Europe 1793-1993*, Paris, Calmann-Lévy, 1991, p. 20, note 1. C'est moi qui souligne.

pour le réfugié politique, à l'exemple des lieux religieux. La souveraineté a donc opéré « une étatisation du droit d'asile » dont l'octroi est un attribut de la souveraineté¹, mais non un droit de l'homme tel que les publicistes le verront aux XIX^e et XX^e siècles.

Les Hollandais réfugiés avancent, en 1791, un autre argument juridique pour justifier l'asile accordé par la France. Après un aperçu historique des événements de Hollande depuis 1747, ils expliquent : « En 1784, un mouvement populaire à Amsterdam réclame l'éloignement de Louis de Brunswick. Guillaume V se retire dans la Gueldre ; il réprime militairement les villes de Hattem et d'Elburg. Les États de Hollande proclament sa déchéance. Ils sont soutenus par le cabinet français : M. de Vergennes promet très nettement de soutenir quand même les patriotes. Le 10 novembre 1785, intervient *un traité d'alliance entre la France et les Provinces-Unies des Pays-Bas* ». La Hollande est à nouveau envahie par les Prussiens, mais Vergennes est mort le 13 février 1787. « En vain les patriotes hollandais demandèrent l'appui de la France. M. de Montmorin semblait favorable. Mais on n'était pas prêt et on ne fit rien ». D'où l'émigration d'une « multitude » de patriotes hollandais sur le sol français. Les « bases de l'espoir des patriotes hollandais » étaient donc ce *traité*, considéré comme « une coalition formelle de la France avec le parti patriotique », les « *engagements* » d'une « loyale fermeté » d'un « roi juste et bon » et « ces *promesses continuelles et si souvent répétées* du ministère français, des ambassadeurs de France [...] *au nom (du) roi* » en faveur des « partisans de la bonne

1. Beaud O., *La Puisseance de l'État*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 1994, p. 115-117.

cause », autrement dit « la liberté¹ ». L'asile, vu sous cet angle, n'est pas un droit autonome susceptible d'être revendiqué par n'importe quel réfugié politique, mais un droit implicitement dérivé d'une convention, renforcé par la parole donnée du Prince.

Si la Révolution se situe dans le sillage de la tradition d'asile de l'Ancien Régime, elle attend quatre ans pour donner une formulation « juridique » à l'asile avec ce célèbre article 120 de la Constitution de 1793, même si l'administration continue, on le verra, à s'occuper des réfugiés, comme par le passé, s'adaptant tant bien que mal à la nouveauté des événements.

L'article 120 de la Constitution du 24 juin 1793

Mythique et mystique : ces deux qualificatifs viennent immédiatement à l'esprit, lorsqu'on songe à la réputation postérieure – usurpée ou mal comprise – de cet article. Il est vrai que la Constitution de l'an I, la seule à n'avoir jamais été appliquée, garde le secret d'un charme trouble et inexplicable. Elle est aussi la seule à inscrire le « droit » d'asile parmi ses dispositifs. Son article 120 exige d'abord une remise dans son contexte initial, avant de requérir une mise en perspective, puisqu'il fonde la tradition républicaine à laquelle a voulu se rattacher la Constitution de 1946, en rédigeant l'alinéa 4 de son Préambule, intégré à la Constitution de 1958, actuellement en vigueur, en dépit de nombreuses révisions dont l'une concerne précisément le droit d'asile. L'importance de cet article est si profondément ancrée dans la mentalité démocratique française, que les titres de voyage délivrés par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), à

1. Aubard F.A., *La Société des Jacobins*, Paris, 1891, t. 2, séance du 15 mai 1791, Discours de la députation des Hollandais réfugiés en France, p. 423-440. C'est moi qui souligne.

l'occasion du bicentenaire de la Révolution française, l'avait mis en exergue sur la première page, avant les indications signalétiques du porteur, même si la couverture de ces documents mentionnait sobrement la Convention de Genève du 28 juillet 1951, régissant le statut des réfugiés.

Retrouvons les termes mêmes de l'article 120 : « Il (Le peuple français) donne asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté. Il le refuse aux tyrans ». C'est l'avant-dernier des quatre articles relatifs aux « rapports de la République française avec les nations étrangères ». Donc, l'article 120 n'est pas situé dans un chapitre anodin. Rappelons, pour mieux éclairer le propos les articles qui le précèdent : l'art. 118 – « Le Peuple français est l'ami et l'allié naturel des peuples libres » ; l'art. 119 – « Il ne s'immisce point dans le gouvernement des autres nations ; il ne souffre pas que les autres nations s'immiscent dans le sien ». Une lecture non biaisée de ce titre montre clairement que l'art. 118 n'est qu'une déclaration de principe dont la généralité permet à peine de lui reconnaître une quelconque valeur juridique ; ce n'est que la retranscription de la rhétorique récurrente des révolutionnaires. L'article 119 est de facture très classique et observe la règle de non-intervention dans les affaires intérieures d'un autre État, à charge de réciprocité, ce dans une conception très conforme aux prescriptions classiques du droit international au XVIII^e siècle. Quant au tant célébré article 120, il est très restrictif dans la conception de l'asile puisqu'une seule catégorie d'étrangers y est envisagée ; le mot persécution n'y figure pas même si le bannissement le sous-entend ; la cause de la liberté allait probablement de soi dans l'esprit des rédacteurs, mais leur laconisme révèle un manque de souci pratique ; enfin, le refus d'accueillir les tyrans, autrement dit les rois, princes et autres aristocrates, supposés anti-

républicains patentés, sonne comme une déclaration de guerre. La combinaison de ces articles marque la distinction entre les peuples, du moins ceux qui se veulent libres et leurs gouvernants, pour la plupart des tyrans. Du point de vue juridique, l'article 120 reste dans la mouvance traditionnelle de l'asile, acte du souverain, ici le Peuple français, mais n'ouvre pas une obligation à la charge de la nation française. Rien ne permet une interprétation différente, faisant du réfugié le bénéficiaire d'un droit naturel, sauf à coupler arbitrairement l'article 120 de l'« Acte constitutionnel » aux articles 33 (« La résistance à l'oppression est la conséquence des autres Droits de l'homme ») et 35 (« Quand le gouvernement viole les droits du peuple, l'insurrection est, pour le peuple et pour chaque portion du peuple, le plus sacré des droits et le plus indispensable des devoirs ») de la « Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen » qui lui sert de frontispice¹. La place d'une disposition dans l'architecture constitutionnelle n'est presque jamais fortuite. Elle participe d'une gestion raisonnée du texte. Or l'intention des constituants de 1793 ne pouvait être telle. S'ils ont circonscrit l'asile sous le titre des relations extérieures de la République, c'est qu'ils ne comptaient nullement sortir d'une logique inter-étatique, faisant de l'asile un droit individuel et universel, à eux imposé, exigible par un réfugié même pros crit pour la cause de la liberté. D'ailleurs, la libre

1. Le point de vue de Le Pors A., *op. cit.*, p. 13-14, plaçant l'art. 120 dans la lignée de l'art. 2 de la Déclaration des droits de 1789 sur le droit de résistance à l'oppression, et de l'art. 35 de la Déclaration des droits de 1793, manque à nos yeux de pertinence juridique. Il s'agit davantage d'une référence à un contexte général qu'une analyse d'une disposition constitutionnelle. De plus, il ne résoud ni le problème de la nature des déclarations et autres préambules, ni celle de l'asile.

appréciation de cette condition primordiale est implicitement du ressort des représentants du Peuple français.

La Constitution de 1793 fut suspendue, dès son adoption, jusqu'à la paix, même si certaines dispositions relatives à « l'état des citoyens », autrement dit à la nationalité, furent exécutées en pratique. Ce ne peut, d'aucune façon, être le cas de l'article 120 inclus dans les « rapports de la République française avec les nations étrangères », rapports affectés au premier chef par la guerre contre l'Europe dite coalisée, cause reconnue de la non application de l'Acte constitutionnel. Une seule demande d'asile datée du 11 Prairial an II, faite par Benjamin Vaughan, membre de la Chambre des Communes d'Angleterre, partant au courant des débats français, se réfère au milieu d'une argumentation très fournie à l'article 120 : « Pensez à cet article (120) de votre Constitution ; "la France donne de l'asile (pas une prison) aux Étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté" et pensez que je suis ici pour la cause de la liberté ! ». À la même époque, un réfugié irlandais Archibald Hamilton Rowan raisonne tout autrement, exprime sa « reconnaissance illimitée » pour les attentions touchantes reçues depuis son arrivée à Roscoff : « *quand je pense que je n'ai nul droit sur les Français* excepté celui que leurs généreux sentiments républicains leur impose en faveur de tous ceux qui souffrent pour s'être dévoués à la cause du genre humain, à la liberté et l'égalité² ». Lorsque les réfugiés parlent de « droit », c'est

1. Archives Nationales (Arch.Nat.), AA 12, dossier 531, Papiers concernant le St. Vaughan, membre de la Chambre des Communes de l'Angleterre, réfugié en France, pièce 4, à Cherbourg, 11 Prairial an II.

2. Arch.Nat. AA 12, dossier 540, Pièces concernant le St. Archibald Hamilton Rowan, réfugié irlandais, débarqué à Roscoff, an II, son mémoire en 17 pages justificatif de son exil. C'est moi qui souligne.

surtout au « droit à des secours », « droit incontestable » admis par des décrets, « quand la France a promis fraternité et secours aux hommes, qui adoptent les saints principes qu'elle a révélés aux peuples » ; les titres dont ils se prévalent sont ainsi des actes législatifs (des décrets) et non la Constitution, assis sur « les promesses sacrées de la France... Voilà nos titres ! » et sur le constat de « nos malheurs, notre exil, notre invincible courage à combattre les tyrans... voilà nos certificats de civisme¹ ». La correspondance officielle se rapporte à différents décrets mais observe un mutisme complet sur cet article 120. Aucune valeur ajoutée, sinon purement symbolique ne peut être attachée à cette première « constitutionnalisation » de l'asile.

Quant à la « doctrine » jacobine, en matière d'asile, il y a un avant et un après par rapport à la date de la Constitution. Les fluctuations sont parfaitement compréhensibles compte tenu du bellicisme ambiant, d'abord prôné par les Girondins, puis admis par les Jacobins, y compris par ceux les plus opposés à la guerre. Le 24 avril 1793, Robespierre rappelle à la Convention, l'oubli des « devoirs de fraternité qui unissent tous les hommes et toutes les nations, et leur droit à une mutuelle assistance », il déclare sous des applaudissements que « les hommes de tous les pays sont frères, et les différents peuples doivent s'entraider selon leur pouvoir, comme les citoyens du même État » ; que « les rois, les aristocrates, les tyrans, quels qu'ils soient, sont des esclaves révoltés contre le souverain de la terre, qui est le genre-humain et contre le législateur de l'univers, qui

1. Arch.Nat. F15 3506, Des administrateurs et officiers municipaux de Liège aux commissaires nommés pour la distribution des secours. 24 Prairial an II (même note remise au ministre de l'Intérieur).

est la nature¹ ». Il réfléchit peut-être, mais sans le dire, à l'aménagement de l'asile. À la même séance, Saint-Just présente un projet, comptant parmi ses dispositions fondamentales, l'énoncé suivant : « les étrangers, la foi du commerce et des traités, l'hospitalité, la paix, la souveraineté des peuples sont choses sacrées. La patrie d'un peuple libre est ouverte à tous les hommes de la terre ». Dans son « Essai de Constitution pour la France » (2^e partie, chap.IX, Des relations extérieures), l'art.1^{er} vise explicitement l'asile sous ses formes traditionnelles et dans sa vision révolutionnaire : « Le peuple français se déclare l'ami de tous les peuples ; il respectera religieusement les traités et les pavillons ; il offre asile dans ses ports à tous les vaisseaux du monde ; il offre asile aux grands hommes, aux vertus malheureuses de tous les pays ; ses vaisseaux protégeront en mer les vaisseaux étrangers contre les tempêtes. Les étrangers et leurs usages seront respectés dans son sein ». L'art. 4 dispose : « La République protège ceux qui sont bannis de leur patrie pour la cause sacrée de la liberté » ; selon l'art. 5 , « elle refuse asile aux homicides et aux tyrans² ». À souligner la « protection » donnée aux bannis et « l'asile » refusé aux tyrans et homicides. La différence sémantique laisse quelque peu perplexe ; toutefois, l'on ne peut rien en déduire quant à une distinction juridique dans l'esprit de Saint-Just. La tonalité change au cours de l'été 1793. Dans les papiers du Comité de Salut Public, on trouve une minute de la main de Saint-Just, par laquelle la Convention ordonne que les étrangers nés sujets des

1. Archives Parlementaires (A.P.), 1^{re} série, t. 63, Convention nationale, séance du 24 avril 1793, p. 198.

2. A.P., 1^{re} série, t. 63, Convention nationale, séance du 24 avril 1793, p. 205 et 215. C'est moi qui souligne.

gouvernements avec lesquels la République était en guerre seraient détenus jusqu'à la paix¹. Dans son fameux discours sur « Les Factions de l'étranger » du 13 mars 1794, Saint-Just met en garde contre « des Italiens, des banquiers, des Napolitains, des Anglais » qui sont à Paris et « se disent persécutés dans leur patrie. Ces nouveaux Sinon, s'introduisent dans les assemblées du peuple ; ils y déclament d'abord contre les gouvernements de leurs pays ; ils s'inscrivent dans les antichambres des ministres ; ils épient tout ; ils se glissent dans les sociétés populaires ; bientôt on les voit liés avec des magistrats qui les protègent² ». À la protection cède facilement la suspicion. Robespierre préconise une sorte de principe de précaution à l'égard des prétendants à la cause de la liberté. Dans son Rapport « sur la situation de la République du 18 novembre 1793 », il attire « l'attention de la Convention nationale sur les plus grands intérêts de la patrie. Nous venons remettre sous vos yeux la situation de la République à l'égard des diverses puissances de la terre, et surtout des peuples que la nature et la raison attachent à notre cause, mais que l'intrigue et la perfidie cherchent à ranger au nombre de nos ennemis³ ». Dans une lettre à ses commettants, antérieure à la Constitution de juin 1793, il avait déjà livré le fond de sa pensée, concernant les relations avec les étrangers : « Le véritable objet de notre politique doit être de détacher les peuples de la cause des tyrans ligüés contre nous⁴ ». Sur l'asile se greffent la question de surveillance et la

1. Arch.Nat. AF II 61.

2. Saint-Just, *Les Grands Orateurs républicains*, Hemeta, Monaco, 1949-1950, t. II, p. 171.

3. *Discours et Rapports de Robespierre*, par Charles Vellay, Eugène Fasquelle, Paris, 1908, p. 276. C'est moi qui souligne.

4. Robespierre, *Textes choisis*, Éditions sociales, coll. Les classiques du Peuple, t. 2, p. 97-103, février 1793.

législation de police des étrangers et des suspects, brouillant les catégories d'étrangers et embrouillant une matière déjà ardue à démêler.

En marge ou en conséquence de l'article 120, une philosophie de l'asile voit le jour à la fois chez les protagonistes officiels et chez les réfugiés. Alors que la nation est enfantée, que le réveil des autres nations commence à se manifester, que le domicile et le territoire sont retenus dans le droit de la nationalité, l'asile s'avère un élément de dématérialisation du droit. Qu'écrit Saint-Just, dans son manuscrit fragmentaire, *Institutions républicaines*, dont la rédaction est postérieure à l'automne 1793 mais poursuivie en 1794 : « *La patrie n'est point le sol, elle est la communauté des affections*, qui fait que, chacun combattant pour le salut ou la liberté de ce qui lui est cher, la patrie se trouve défendue¹ » ? Que disent les Anglais, Irlandais et Écossais résidents à Paris, à la tribune de la Convention nationale, le 23 septembre 1793 : « *Il n'est pas étonnant qu'une révolution qui doit anéantir les limites factices qui séparent les nations et qui a promis la fraternité à tout le genre humain, ait engagé les habitants des contrées voisines à voyager ou à résider en France. Les malheureux et les persécutés ont couru y chercher un asile ; les amis de la liberté universelle y sont venus par goût. [...] Quoi que étrangers à la France par le hasard de la naissance, nos principes ne sont pas circonscrits dans les limites d'un seul pays. Les amis de la liberté sur tout le globe sont nos amis² » ? Que répète le ministre de la guerre, Bernadotte, aux Italiens réfugiés, le 4 fructidor an VII : « *Ce qui constitue un pays, ce n'est point le sol : c'est un gouvernement libre ; ce qui constitue une nation, ce n'est point l'habitant : c'est l'homme libre*. Républicains, poursuivez*

1. Saint-Just, *Oeuvres Complètes*, Paris, Gallimard, coll. Folio histoire, inédit, 2004, p. 1137. C'est moi qui souligne.

2. A.P., 1^{ère} série, t. 75, 23 septembre 1793, p. 49-50. C'est moi qui souligne.

dans votre amour pour la liberté : vous représentez donc ici le peuple italien¹ ». On trouvera un écho étrange de ces propos chez des émigrés qui ne sont pourtant pas « patriotes ». De ce point de vue, l'expression utilisée par Gérard Noiriel sur la « tyrannie du national », faisant du réfugié qui a perdu la protection de son État d'origine « un infirme du national » manque de pertinence en ce qui concerne l'article 120². Le réfugié de l'époque n'appartient pas encore à une nation bien définie au sens moderne du terme, le droit de la nationalité est en pleine construction. Le réfugié devient, du moins objectivement, un privilégié promu citoyen d'un monde libre ou en marche vers la libération.

En révolution comme en temps paisible, il faut faire la part du discours de la loi et de son parcours. L'article 120, norme de référence tout abstraite, juste bon à servir les arguties de quelques juristes au XIX^e siècle est très vite oublié, jusqu'à sa résurrection en 1946. La Constitution directoriale de 1795 omet l'institution de l'asile politique. Le vocable apparaît dans une seule de ses dispositions, dans l'acceptation de « lieu », très éloignée des préoccupations sur le droit d'asile : « La maison de chaque citoyen est un asile inviolable » (art.359). On assiste même à un revirement total, par rapport à la tradition qui excluait le réfugié politique de l'extradition, tradition reprise par Vergniaud, dans son discours « La Paix ou La guerre », du 18 janvier 1792 : « Je pourrais proposer encore qu'on requit l'empereur non seulement de disperser les émigrés mais que l'on exigeât l'extradition de ceux qui sont sous la main vengeresse de la justice. En effet, dans l'Ancien Régime, toutes les puissances eussent regardé comme un devoir

1. *Réimpression Monitor Universel*, t. 29, p. 784. C'est moi qui souligne.

2. Noiriel G., *La tyrannie du national*, op. cit. Très sommaire sur la période révolutionnaire.

de livrer un criminel de lèse-majesté [...]. Je ne vous propose pas cependant de redemander les coupables : s'ils ont été avides de notre sang, ne nous montrons pas avides du leur. Leur crime est d'avoir voulu détruire leur patrie ; eh bien ! qu'étrangers et vagabonds sur le globe, leur punition soit de ne trouver de patrie nulle part¹ ». Au mépris des principes les plus élémentaires non de droit mais de simple morale politique, le Directoire exécutif passe un certain nombre de traités de paix et d'alliance, dont des clauses sont proprement scélérates à l'égard des émigrés français comme des réfugiés politiques en France : décret du 8 prairial an III (27 mai 1795) ratifiant le traité de paix et d'alliance entre la République française et celle des Provinces-Unies (fait à La Haye 27 floréal an III, 16 mai 1795), comportant un art.22 : « La République des Provinces-Unies s'engage à ne donner retraite à aucun émigré français ; pareillement la République française ne donnera point retraite aux émigrés orangistes » ; Loi du 27 ventôse an VI (17 mars 1798) ratifiant le traité d'alliance entre la République française et la République cisalpine, art.15 : « La République cisalpine ne souffrira sur son territoire aucun émigré français. Tout émigré français qui serait trouvé sur le territoire de la République cisalpine sera arrêté pour être déporté dans le lieu que le Directoire exécutif de la République française indiquera. Réciproquement, la République française ne souffrira aucun émigré cisalpin. Tout émigré cisalpin qui serait trouvé sur le territoire de la République française, y sera arrêté pour être mis à la disposition du Gouvernement cisalpin » ; une loi du 23 fructidor an VI (9 septembre 1798), contenant « ratification du traité de paix et d'alliance offensive et défensive entre la République française et la République helvétique » indique encore

1. Vergniaud, *Les Grands Orateurs républicains*, op.cit., p. 97.

plus clairement à son art.14 : « Les deux républiques s'engagent réciproquement à ne donner aucun asile aux émigrés ou déportés de chaque nation. Elles s'engagent pareillement à extraditer réciproquement, à la première réquisition, les individus de chaque nation qui auraient été déclarés, juridiquement, coupables de conspiration contre la sûreté intérieure et extérieure de l'État, assassinat, empoisonnement [...] ». Le régime thermidorien est ponctué de semblables conventions¹. Il est vrai que les relations extérieures de la République française sont transitoires et précaires. Les territoires changent rapidement de mains et de souveraineté. Ce n'est qu'à peine une explication, en tout cas pas une excuse.

La Révolution ne peut être considérée comme « un bloc », surtout en matière d'asile où l'article 120 ne constitue qu'un modeste intermède, à peine juridique, sans conséquence pratique. Comment expliquer alors l'immense succès posthume de l'art.120 ? Il est certainement dû d'une part au « caractère progressiste » et parfois « novateur », du moins en apparence, de certaines grandes décisions, d'autre part à la médiation dont la Révolution est experte en donnant à ses débats « un caractère de publicité », traduisant ainsi « la volonté d'agir à la face du Monde » et à entraîner « l'adhésion des autres Nations » aux solutions émises par la France². En somme, c'est une question de méthode dont ne se cachent d'ailleurs pas les acteurs : « C'est en prenant un soin particulier de ceux qui adopteront la République française, qui consacreront

1. Voir Duvergier J.-B., *Collection complète des lois, Décrets, Ordonnances, Règlements et avis du Conseil d'État, de 1788 à 1824*, Paris, 1824, t. 8, 9, 10.

2. Dehaussy J., « La Révolution française et le droit des gens », in *Révolution et droit international*, Dijon, colloque de la SFDI, Pédone, Paris, 1990, p. 55.

leurs veilles et leurs travaux à sa prospérité que nous forcerons nos ennemis mêmes à reconnaître notre souveraineté, à admirer notre révolution¹ ».

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, le souvenir de l'article 120 refait ainsi surface. Le projet de Constitution du 19 avril 1946, inscrit dans l'introduction de sa « Déclaration des droits de l'homme » que « le peuple français, fidèle aux principes de 1789 – charte de sa libération – proclame à nouveau que tout être humain possède des droits inaliénables et sacrés, auxquels nulle loi peut porter atteinte, et décide, comme en 1793, 1795 et 1848, de les inscrire en tête de sa Constitution » ; l'article 6 de la Déclaration est particulièrement gêné et définit enfin un vrai droit d'asile au profit du réfugié : « Tout homme persécuté en violation des libertés et droits garantis par la présente déclaration a droit d'asile sur les territoires de la République ». La Commission constituante décide d'inscrire ce droit dans une déclaration du 31 janvier 1946. Claude Guyot (SFIO) constate que « le droit d'asile se présente sous l'aspect d'un devoir » pour les Français. Un autre membre précise qu'il s'agit d'un droit pour les étrangers poursuivis dans leur pays pour des raisons politiques, alors qu'un autre requiert de ne pas « étendre ce droit aux fascistes² ». Le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 est en recul par rapport au texte initial. « Il réaffirme solennellement les droits et les libertés de l'homme et du citoyen consacrés par la Déclaration des droits de 1789 et les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République ». Son alinéa 4 indique :

1. *Réimpression du Moniteur Universel*, t. 24, rapport Merlin du 16 germinal an III, à propos des réfugiés irlandais, déjà cité, p. 149.

2. Gros D., « L'influence de la Constitution de l'An I sur la rédaction du projet de constitution du 19 avril 1946 », in *La Constitution du 24 juin 1793. L'utopie dans le droit public français ?*, EUD, 1997, p. 404-405.

« Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République ». Dans les deux versions, aucune allusion n'est faite à la Constitution monarchique de 1791 qui inclut cependant la Déclaration de 1789 ; on affiche une position nettement républicaine, mais dans la Constitution définitive, la référence à 1793 et aux autres constitutions révolutionnaires disparaît, alors que la rédaction de l'alinéa 4 se rapproche très nettement des termes de l'article 120, ne reconnaissant comme persécuté que les combattants de la liberté, restreignant la portée du droit d'asile à une catégorie très spécifique de réfugiés. Le vote de cette disposition se fit sans difficulté. Paul Coste-Floret (MRP), rapporteur de la Commission, emporta l'adhésion de tous, en déclarant : « Nous n'entendons pas faire de notre pays le refuge de tous les fascistes¹ ». Les horreurs nazies étaient vivantes dans les esprits et se prémunir contre elles semblait plus que légitime, d'où l'inclusion de l'asile parmi les principes « particulièrement nécessaires à notre temps ». La Constitution de 1958 intègre à son Préambule la Déclaration de 1789 et le Préambule de 1946. La révision constitutionnelle de 1993 renouvelle d'âpres débats. Grâce à cette révision imposée par le traité de Maastricht et les accords de Schengen le droit d'asile entre réellement dans le corps de la Constitution (art.53-1) :

« La République peut conclure avec les États européens qui sont liés par des engagements identiques aux siens en matière d'asile et de protection des Droits de l'homme et des libertés fondamentales des accords déterminant leurs compétences respectives pour l'examen des demandes d'asile qui leur sont présentées ».

1. Bréhier Th., « L'unanimité de 1946 », *Le Monde* daté samedi 20 novembre 1993.

« Toutefois, même si la demande n'entre pas dans leur compétence en vertu de ces accords, les autorités de la République ont toujours le droit de donner asile à tout étranger persécuté en raison de son action pour la liberté ou qui sollicite la protection de la France pour un autre motif ».

Un des commentateurs, Guy Carcassonne, estime cependant que le second alinéa de l'article transforme le « droit » de l'intéressé en une simple « possibilité » et le titulaire du droit devient l'État et non plus l'étranger demandeur. Pour lui, « c'est une régression pure et simple par rapport à l'un des principes les plus traditionnels du droit français¹ ». L'interprétation est plus humanitaire que juridique. Pour une juste appréciation de la souveraineté, il importe de distinguer deux phases : celle de l'admission sur le territoire et de l'examen de la demande à la frontière, et celle de la gestion administrative du droit d'asile. Jusque là, le droit d'asile passait pour un « droit faible », « un droit de second rang² ». En matière d'asile, la raison serait plutôt du côté d'un Michel Charasse, parlant d'un « texte sacré, endormi dans la naphthaline pendant quarante-sept ans³ », ou bien du côté d'un doyen Louis Favoreu qui plus sérieusement a soutenu que le droit d'asile énoncé en 1946 était plutôt « une coquille vide », n'ayant pratiquement jamais servi puisque les demandeurs d'asile lui

1. *La Constitution*, introduite et commentée par Carcassonne G., Préface de Georges Vedel, Paris, Seuil, coll. Points Essais, 4^e éd. 2000, p. 240-241.

2. Favoreu L., « Le droit d'asile : aspects de droit constitutionnel comparé », in *Immigrés et réfugiés dans les démocraties occidentales* (dir. Turpin D.), Paris, Economica, 1989.

3. *Le Monde*, daté jeudi 18 novembre 1993.

préféraient la définition et la protection plus larges de la Convention de Genève¹.

La vraie tradition française, même issue de l'article 120 de 1793, penche vers un droit d'asile, prérogative de l'État souverain et non droit subjectif de tout persécuté. Cette tradition a néanmoins connu une certaine inflexion par la loi n° 98-349 du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile, dite « loi RESEDA ». La loi, prise à l'initiative du ministre Jean-Pierre Chevènement, s'est largement inspirée des propositions de la mission dirigée par Patrick Weil². L'objectif déclaré de la mission a été d'œuvrer pour « la spécificité du droit d'asile », insistant pour qu'un asile puisse être qualifié de « constitutionnel » (à savoir le Préambule de 1946 et l'art. 53-1 de la Constitution de 1958, dû à la révision de 1993), entrant par la même occasion « dans la législation française ». En outre, elle a préconisé d'inscrire dans la pratique l'attribution d'un titre d'asile temporaire par le ministre de l'Intérieur ». Or la loi du 11 mai 1998, tout en suivant en apparence, les recommandations de la mission Weil, conserve et ajoute des ambiguïtés d'interprétation. Dans ses termes : « La qualité de réfugié est reconnue par l'Office (l'OFPRA) à toute personne persécutée en raison de son action en faveur de la liberté ainsi qu'à toute personne sur laquelle le Haut-Commissariat des Nations-Unies pour les réfugiés exerce son mandat aux termes des art. 6 et 7 de son statut : tel qu'adopté par l'Assemblée générale des

1. Voir Favoreu L., « L'octroi de l'asile, acte de souveraineté de l'État », *Le Figaro* du 22 septembre ; et « L'octroi de l'asile, obligation au chargé de l'État », *Le Figaro* du 23 septembre 1993.

2. *Mission d'étude des Législations de la nationalité et de l'immigration : rapport au Premier ministre*, Paris, La Documentation française, coll. des rapports officiels, 1997, 175 pages.

Nations-Unies le 14 décembre 1950 ou qui répond aux définitions de l'article 1er de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés ».

En même temps, la loi omet de renvoyer expressément à telle ou telle disposition de la Constitution et contourne les difficultés d'interprétation : cette personne persécutée pour son action en faveur de la liberté est-elle celle du Préambule de 1946, qui « a droit d'asile » ou celle du texte constitutionnel de 1958, à laquelle « les autorités de la République ont toujours le droit de donner asile » ? Il nous semble qu'on ne peut en bonne logique juridique qu'accepter la formulation de 1958, sinon cela reviendrait à faire abstraction de la révision constitutionnelle ou constater des contradictions internes dans le bloc de constitutionnalité. L'interprétation trouve son sens renforcé par les dispositions sur l'asile territorial : « art. 36 : *Dans les conditions compatibles avec les intérêts du pays, l'asile territorial peut être accordé par le ministre de l'Intérieur après consultation du ministre des Affaires étrangères (...). Les décisions du ministre n'ont pas à être motivées*¹ : manifestation sans équivoque du droit souverain de l'État et du pouvoir discrétionnaire du ministre. L'entrée de l'asile constitutionnel dans la législation ne modifie pas, à notre avis, la nature de l'asile, droit toujours souverain de l'État. L'intérêt et la nouveauté de la démarche de 1958 consistent à combiner avec fermeté la rigueur de la souveraineté à l'égard de l'asile territorial que suppose l'asile territorial (devenu en 2003 « asile subsidiaire »), dûment admis par la loi. Son originalité réside dans l'introduction du droit d'asile à tous les niveaux de la hiérarchie des normes, à commencer par la Constitution, Préambule et corps de texte, et la loi.

1. C'est moi qui souligne.

Droit ou pratique, prérogative de puissance publique ou droit naturel du réfugié, l'asile est « une norme de référence » malléable, la persécution peut couvrir toute une série de discriminations ou de sanctions. L'asile est surtout de nature politique, sujette à des enjeux divers, parfois même contraires au principe.

L'ASILE : LES ENJEUX

Dans *Politiques d'exil*¹, comme dans son précédent « Que sais-je ? » sur *Les Diasporas*², Stéphane Dufoix a bien démontré la dynamique militante et économique de l'exil, résultat de l'asile, « et surtout combien cette expérience par essence fluide et transfrontalière « colle parfaitement au monde actuel » », globalisé et marchand. Si pour les paléo-anthropologues, la figure de la dispersion est « inscrite au cœur même de l'humanité³ », puisque l'homme par définition théologique vit en exil du paradis, les enjeux ou dimensions de cette dispersion moins choisie que forcée ont trouvé depuis le XVIII^e siècle leur véritable expression. Plus de deux siècles nous séparent de cette époque ; nonobstant les évolutions évidentes quelques constantes demeurent, qu'il s'agisse de la prise en considération des intérêts économiques⁴, du

¹ Stéphane Dufoix, *Politiques d'exil*, Paris, PUF, 2001.

² Stéphane Dufoix, *Les diasporas*, Paris, PUF, 2003.

³ Voir le compte rendu des ouvrages de Dufoix S. par Birnbaum J., « Politiques de la dispersion », *Le Monde des Livres*, daté vendredi 16 janvier 2004.

⁴ Voir comme une illustration de notre propos, l'intervention de Renaud Monieux : « les nations et les intérêts. Passions nationales et rationalité économique dans le traité de 1786 », Journée d'étude du 6 juin 2004, université de Rouen : « Les Traités et les relations entre les peuples.

bon usage (ou de l'usage bien raisonné) des motivations idéologiques ou de la mise en place d'une « jurisprudence » (ou coutume) internationale ou européenne de l'asile, à travers les conventions ou des pratiques similaires.

Les intérêts économiques

Arthur Young, dans ses *Voyages en France*, souligne l'intérêt que peuvent représenter l'apport et l'installation des étrangers dans un État. S'il déconseille pareille politique pour la France de la fin du XVIII^e siècle, riche en population mais chargée d'une classe paysanne à demi-morte de faim, il ne manque pas de distinguer ce type de migration de l'exil politique, car « ce n'est pas en raison d'encouragements donnés dans un autre pays, mais bien par suite de quelques coups d'une mauvaise politique, que (les émigrants) se décident à quitter leur patrie ». Les exemples donnés sont les persécutions du Duc d'Albe ou la révocation de l'Édit de Nantes en France. L'accueil de ces étrangers satisfait à la charité (au sens chrétien) et se révèle source de bienfaits et de prospérité : « Par simple humanité, c'est le devoir de tout pays d'ouvrir ses bras à des fugitifs de cette sorte, et les avantages résultant de cette hospitalité peuvent être très considérables, comme ce fut le cas pour l'Angleterre.¹ » En somme, l'asile bien ordonné ne peut que profiter à l'État ayant fait preuve de générosité. Il est intéressant d'observer que Young ne parle pas de « droit » mais de « devoir », dans une logique plus théologique que juridique. Au XIX^e siècle, où certains publicistes – on l'a vu – ont cru dégager un « droit naturel » à l'asile, ils n'ont pas omis à leur tour de

Constructions, dispositions, enjeux et réceptions : le cas franco-anglais (1713-1802) ». Actes non encore publiés.

1. Young A., *Voyages en France 1787-1788-1789*, Paris, A. Colin, rééd. 1976, 3 vol., vol. 3, p. 868. C'est moi qui souligne.

rappeler les bénéfices tirés de ce droit : « L'asile, à quelque espèce, à quelque nombre d'individus qu'il ait été accordé [...] n'a jamais eu que d'heureux résultats. On lui doit Athènes et Thèbes, Carthage et Rome, Venise, Trieste et Livourne. C'est lui qui enrichit la France lorsqu'elle accueillit les juifs chassés d'Espagne, et l'Allemagne, ouvrant ses portes aux protestants proscrits de France. C'est à lui que l'Allemagne doit une partie de son industrie, et les États-Unis la progression rapide de leur population¹ ».

L'Ancien Régime finissant a su pleinement tirer profit de cette expérience. Il existe un document capital daté du 5 avril 1789, émané de Bertrand Dufresne (Premier commis du Trésor en 1777, intendant royal du Trésor royal nommé par Necker à son retour au pouvoir en 1789, puis directeur général du Trésor public 9 septembre 1790-août 1791, avant de reprendre du service sous le Consulat), « Pour le Roy », au sujet des Hollandais réfugiés². Le texte porte la mention « Approuvé », ce qui laisse supposer le « Bon » du roi, authentifiant ses dispositions. Eu égard à la source et au destinataire de l'écrit, à son caractère de correspondance hautement officielle et surtout à son contenu minutieusement détaillé et réfléchi sous toutes les facettes notamment financières, ce texte « rare » peut à notre avis et sans exagération, passer pour le « manifeste du droit d'asile³ » en 1789, manifeste d'une Monarchie sur le déclin mais à administration « éclairée », dont les effets rayonneront longtemps après. À ce titre, il mérite qu'on s'y attarde et la longueur des

1. *Dictionnaire de la Conversation et de la Lecture*, t. III, article : Asile, *op. cit.*, p. 256.

2. Arch. Nat. F153504 - Hollandais Réfugiés, Pour le Roy, 5 avril 1789, Dufresne M. C'est moi qui souligne les passages cités.

3. C'est moi qui souligne.

citations s'impose par la matière elle-même. Les Hollandais constituent un cas d'espèce bien nourri par la pratique administrative, permettant de ce fait une généralisation des résultats à d'autres étrangers réfugiés. Voici la teneur des principaux passages du texte :

« Lorsqu'au mois de septembre 1787, l'invasion prussienne eût écrasé le parti français et déterminé la retraite des Hollandais patriotes, *quelle que fut à cette époque la pénurie de la France, du côté des Finances*, Votre Majesté crut ne pouvoir se dispenser d'acquitter (au moins en partie) *les engagements contractés envers les malheureux Hollandais, qui en défendant la cause patriotique, avaient suivi l'impulsion du gouvernement, et qui auraient pu croire en être abandonnés, s'ils avaient été frustrés des promesses que, les Ministres de Votre Majesté, leur avaient réitérées en son nom pendant trois ans*. Monseigneur le Comte de St. Priest, qui se rendait alors à La Haye pour son ambassade, eut ordre de recueillir les patriotes fugitifs, et fut autorisé à leur promettre qu'ils seraient indemnisés de leurs pertes. Cet ambassadeur aperçut (sic) bientôt *les conséquences d'une munificence exagérée de la part de la France, dans la détresse où se trouvaient ses finances* ; en conséquence, il représenta aux chefs des Patriotes, qu'en soutenant leur cause, ils s'étaient livrés à un sentiment généreux qui comporte des dangers, ou des avantages au gré de l'habileté ou de la fortune ; que l'intérêt de la France pour leur parti, ne pouvait être considéré que comme celui qui détermine les transactions ordinaires de la politique. Enfin M. de St. Priest posa en principe *(ce mot est important à saisir)* que Votre Majesté accorderoit des grâces, au lieu d'acquitter une dette. »

La France demeure ainsi partagée entre le respect de ses « engagements », la « parole » souveraine donnée et ses finances déjà en piteux état, encore écornées. À noter la différence faite entre « grâce » et « dette », la première étant « une faveur » et la seconde « une

obligation ». L'Ancien Régime qui connaissait la force du précédent prenait souvent soin d'assortir ses décisions de la formule consacrée « grâce sans tirer à conséquence ». Cette conception politique semble avoir perduré. Ainsi en l'an VII, à propos des Irlandais et des problèmes relatifs à leurs biens et à leurs secours, Talleyrand, ministre des Relations extérieures prend soin d'écrire expressément à son collègue de l'Intérieur : « Rien ne doit être donné en nom collectif, mais aux individus désignés nominativement¹ ». La générosité n'exclut pas l'ingéniosité dans ces années où la France vit surtout d'expédients dus au génie de ses ministres et autres responsables financiers. La disette du numéraire stimule l'imaginaire, d'où le constat et les conclusions tirées par Dufresne dans le même document :

« Mon premier soin, aussitôt que Votre Majesté m'a fait l'honneur de m'appeler au ministère des Finances, a été de prendre des renseignements exacts sur *une Dépense dont l'étendue m'a paru effrayante dans l'état actuel des finances, et de chercher les moyens d'y apporter une économie honorable*, capable de se concilier avec la dignité de Votre Majesté, et les vues de justice et de bienfaisance qui l'animent. La voye la plus naturelle pour y parvenir, était d'employer *une partie des individus qui sont à la charge du gouvernement, en utilisant leur industrie, et leur force au profit de l'État*. Or, quoiqu'on ne puisse se dissimuler qu'il y a beaucoup de réfugiés qui n'ont point eu de part à la cause patriotique, ou qui par leurs moeurs et leur existence auraient pu même trouver un asile en Hollande, et qui ne devraient pas conséquemment participer aux Bontés de Votre Majesté, cependant un motif s'est élevé contre toute réforme trop précipitée, c'eût été perdre le moyen d'utiliser la Dépense qui restait, restée, la force et l'industrie des individus conservés

¹ Arch. Nat. F153511, 1^{er} fructidor an VII, Le ministre des Relations extérieures au ministre de l'Intérieur.

L'Étranger en questions

n'auraient jamais tourné au profit de l'État. On n'aurait eu aucun point d'attraction pour déterminer à venir s'établir en France, beaucoup de patriotes capitalistes, qui ayant quitté leur Pays après la révolution, se sont arrêtés à Bruxelles, où ils attendent le parti que la Cour de France prendra, classe d'individus qu'il serait le plus important d'attirer dans ce Royaume parce qu'indépendamment de leurs capitaux, ils féconderaient par leur exemple, l'industrie de leurs compatriotes restés jusqu'ici dans une pernicieuse oisiveté. »

Dufresne propose, à la suite de cet exposé, toujours en vue et de la justice et d'une gestion meilleure des finances, « de faire constater par des états exacts et distincts, les individus d'une classe supérieure, les Ouvriers Bourgeois qui possèdent quelques capitaux, les Ouvriers de tous états, et enfin ceux qui n'ont point de profession. D'annoncer aux réfugiés d'une classe supérieure que les engagements que Votre Majesté pourrait se porter à accorder aux Établissements qu'ils formeront, seront proportionnés à l'utilité qui en résultera pour le commerce et à la pêche, et surtout, au nombre d'ouvriers de leur nation, qu'ils emploieront à la décharge du Trésor Royal. À l'égard des Ouvriers et des Cultivateurs, il sera pris de chacun, une déclaration signée, du travail auquel il veut (sic) s'adonner, et quant aux individus qui voudront continuer de vivre dans l'oisiveté, il leur sera signifié au nom de Votre Majesté, qu'ils aient à quitter les dépôts sous un mois, sans pouvoir jamais y rentrer, il leur sera seulement accordé une petite somme, pour leur servir de conduite. » Les résultats escomptés d'une telle politique sont multiples : « une grande diminution dans le nombre des réfugiés » et « dans la dépense » et « un triage définitif de ceux qui ont des droits réels à la bienfaisance de Votre Majesté, d'avec ceux qu'on peut dire les avoir usurpés ». Ce qui intéresse dans ces développements c'est moins le bien-

1. Passage doublement souligné par mes soins, en raison de son importance.

fondé juridique de l'asile que l'asile perçu comme un élément opportun à l'utilisation d'une main-d'œuvre étrangère manquante. C'est à l'opposé de nos conceptions actuelles motivant le rejet des demandes des réfugiés dits économiques. On assiste plutôt à une transformation du réfugié « politique », plus ou moins sujet à des persécutions ou vexations dans son propre pays, en acteur économique participant à l'épanouissement économique et industriel de la France. L'on ne refuse, dans un pragmatisme total, ni les capitaux ni les bras.

Et Dufresne d'illustrer son argumentation à partir de « quelques hollandais capitalistes (qui) ont proposé de faire à Gravelines des Établissements de Pêche à la manière hollandaise, et de prendre à leur compte les constructions accessoires, moyennant qu'il fut accordé pendant 12 ans, une somme de 15000L. et 7200L. pour la construction de deux paquebots, destinés à faire le cabotage, de Gravelines en Hollande et à transporter les effets et les denrées des Patriotes. » Ces entreprises représentent de tels avantages, qu'il faudrait les agréer en accord avec le ministre de la Marine, car elles « tendent à faire connaître en France les procédés de pêche hollandaise, bien supérieure aux nationaux, et à propager le commerce, et les manufactures, en faisant participer les Français à l'industrie des réfugiés ; enfin la ville de Gravelines qui est presque dépeuplée, va se trouver repeuplée, et les moyens de subsistance ainsi multipliés, donneront de l'Emploi à une foule d'artisans... et formeront en même temps une pépinière des meilleurs matelots. »

Le motif de l'utilité sociale et/ou économique de l'accueil des réfugiés est constamment soulevé jusqu'à la fin de la période révolutionnaire, dans les débats sur la naturalisation comme dans les affaires relevant de l'asile. L'on peut soutenir que c'est une opinion communément répandue, avant son érection en principe de politique révolutionnaire.

Dans un projet de constitution présentée en 1790 aux Jacobins, Gouget-Deslandres met au rang des caractéristiques essentielles d'une bonne constitution sa force de rayonnement sur les étrangers : « Une bonne constitution doit nous procurer de nouveaux habitants qui nous apporteront leurs richesses, dont l'emploi sera assigné à des acquisitions de fonds ; cette augmentation de numéraire soutiendra nécessairement la valeur des propriétés¹ ». Une adresse à l'Assemblée Nationale sur l'extradition (corollaire de l'asile) d'un ancien avocat au ci-devant Parlement de Paris, devenu homme de loi devant les tribunaux du district, oppose sans ambages, après une argumentation juridique bien étayée, « la chimère métaphysique » qui résulte de l'extradition (y compris celle frappant les non politiques) de la réalité de l'asile : « [...] L'exemple des Pays-Bas prouve que le malheur de l'expatriation corrige les hommes.[...] Voyez les Pays-Bas ; ils accordent aux réfugiés toute sûreté personnelle, et la jouissance de toutes sortes de privilèges par des lettres de bourgeoisie, qu'ils leur vendent pour une somme modique. Toutes les villes y sont remplies de familles fugitives de l'Angleterre, du Pays de Liège, de l'Allemagne et de la France. On n'y voit circuler que de nos espèces, des ducats et des guinées ; et de là vient, en partie, que ces pays sont si riches, si opulents, et que vous y voyez vivifier l'industrie et fleurir toutes les branches du commerce² ». Les réfugiés, eux-mêmes, tout en

1. Aulard F.A., *op. cit.*, t. 1er, discours de Gouget-Deslandres, 3 septembre 1790, p. 267.

2. Arch. Nat. AD VI - 79, Adresse à l'Assemblée Nationale sur l'Extradition ; Pour les sieur et dame Bargum et le sieur Schwart, Autrichiens arrêtés et détenus à Huningue, à la réquisition du Résident de l'Empereur S.d. 13 pages. Par Chauveau Delagarde, ancien avocat au ci-devant Parlement de Paris, et actuellement homme de loi dans les tribunaux du district, p. 5. C'est moi qui souligne.

se prévalant des mots imposants d'humanité, de fraternité et de liberté, ne sont point dupes d'être une monnaie d'échange internationale, où la morale sauve la face et le commerce remplit les caisses. Le 15 mai 1791, une députation de Hollandais réfugiés en France se plaint à la barre de la Société des amis de la Constitution du ministre français qui les a trahis et livrés au Stathouder. Après un long exposé de leur condition et du rôle joué par la France dans la révolution batave, ils ajoutent, lucides : « Telle était cette révolution que la raison, la philosophie et l'amour ardent de la liberté préparaient en Hollande. Telle était cette révolution que la France avait fait naître, autant pour le bonheur des Bataves que pour se ménager un contre-poids si nécessaire contre la prépondérance maritime et commerciale de la Grande-Bretagne¹ ». On a cru voir les raisons de cette ouverture économique dans le triomphe de la bourgeoisie à la Révolution : « Les deux premières années de la Révolution virent la victoire de la bourgeoisie : Droits de l'homme et Constitution de 1791, liberté individuelle et égalité des droits, libéralisme économique. Une société ouverte était instaurée enfin. Les distinctions juridiques disparaissaient au profit d'une hiérarchie économique qu'instaureraient les Lumières et l'esprit d'entreprise² ». Mais à défaut des hommes, la monarchie constitutionnelle recherchait des artisans étrangers pour « naturaliser en France des industries nouvelles³ ». Suivant une tendance déjà bien amorcée, la fin de l'aubaine, la proclamation de la liberté de commerce et

1. Cité par Aulard F.A., *op. cit.*, t. 2, séance du 15 mai 1791 déjà citée. C'est moi qui souligne.

2. Renouvin P. (dir.), « Histoire des relations internationales », par Fugier A., t. 4, *La Révolution Française et l'Empire napoléonien*, Paris, Hachette, 1954, p. 10.

3. Mauco G., *op. cit.*, p. 14, note 3.

la fin des corporations par la loi Le Chapelier ont certainement contribué à encourager une immigration économique, fût-ce par le biais de l'asile. Cependant même en phase guerrière et de surveillance rigoureuse des étrangers et en dépit d'une forme émergente de protectionnisme, la République excepte par de nombreuses mesures, les ouvriers et manufacturiers étrangers qui emploient la main-d'œuvre nationale, « afin que la loi ne tournât pas contre l'industrie nationale ». Thibaudeau, auteur d'un rapport du 17 ventôse an II, ajoute : « Lorsque les trames criminelles des agents perfides du cabinet britannique et des autres puissances coalisées vous déterminèrent à prendre une grande mesure de sûreté générale contre les sujets des despotes, votre intention ne fut pas de frapper sur l'homme laborieux qui, étranger aux intrigues, n'était venu en France que pour vivifier, par son industrie, les arts, les manufactures et le commerce. Après les trahisons multipliées qui avaient livré nos places, nos ports, incendié nos magasins, porté la terreur et la déroute dans quelques-unes de nos armées, vous deviez enchaîner momentanément tous les étrangers par curiosité, vivant de leurs revenus, tous ceux-mêmes qui semblaient être venus en France pour se soustraire aux persécutions des despotes, car ces persécutions pouvaient être simulées, et les prétendues victimes des rois ont peut-être été les canaux de la plus infâme corruption. En vain réclamaient-on pour des hommes de bonne foi ou malheureux. Dans les dangers pressants qui menaçaient la République, vous deviez fermer vos coeurs à la pitié. La pitié est un crime quand elle compromet les destinées de la Patrie [...]. Ces motifs existent encore dans toute leur force au moment de l'ouverture d'une campagne qui doit avoir tant d'influence sur la liberté des peuples et la destruction des tyrans. Mais autant vous devriez agir avec une rigoureuse fermeté envers les étrangers en général, autant vous devez protéger particulièrement ceux qui se rendent utiles par

leur industrie, car l'homme laborieux n'est étranger à aucun pays ; il est naturalisé par son travail ; partout où il l'exerce, il est citoyen du monde ». Ce qui vaut pour tous les étrangers concerne d'emblee ou de surcroît les réfugiés. En 1795, le Comité de Salut Public autorise les ouvriers « réfugiés de Belgique et de la Liège » ou des « pays conquis », « à rester dans la manufacture d'armes de Moulins » où ils étaient employés².

Tel réfugié liégeois, réclame de la Révolution « du pain (en le gagnant) et la liberté³ ». Un autre réfugié liégeois, lieutenant-colonel de son état, expose son indigence et ses difficultés à obtenir des secours, en ajoutant comme une manière d'article de foi : « Il est du vrai patriote d'être le moins possible à charge de la République⁴ ». Il est très courant dans les demandes de candidats à l'asile de faire état, outre le récit des persécutions subies, des compétences pouvant servir la République. Un négociant, réfugié mayennais, se déclare ainsi « aussi prêt à servir sa nouvelle patrie et mériter la protection à lui si généreusement accordée. Il a des connaissances dans le commerce, dans l'agriculture et dans les fabriques principalement du tabac, il en offre ses services⁵ ». Des formations sont prévues ou improvisées par les autorités ou par les réfugiés eux-

1. Gerbaux F. et Schmidt Ch. (éd.), *Procès-verbaux des Comités d'agriculture et de commerce de la Constituante, de la Législative et de la Convention*, Imprimerie Nationale, Paris, MDCCCVIII, t. 4, 118^e séance, 17 ventôse an II, p. 332-334. C'est moi qui souligne et surligne.

2. Idem, t. 26, Comité de salut public, séance du 24 thermidor an III, 11 août 1795, p. 313.

3. Arch. Nat. F15 3506, Pour Eugène Lonceux, réfugié liégeois âgé de 37 ans. Paris, 22 frimaire an II, signé par lui-même.

4. Arch. Nat. F15 3506, Lettre de l'ex-lieutenant-colonel liégeois Rossius aux commissaires, à Paris, Quintidi an II.

5. Arch. Nat. F15 3507, Paris 9 nivôse an II, lettre d'Edmund Heckerath au ministre de l'Intérieur Paré.

mêmes. Dans une lettre de ventôse an II, l'assemblée des Belges réfugiés écrit dans ce sens au Comité de Salut Public : « L'assemblée des Belges réfugiés saisira toutes les occasions pour rendre ses membres utiles à la chose publique. Plusieurs d'entre eux fréquentent les cours particuliers d'instruction pour la fabrication des salpêtres, poudres et canons. Il existe une autre leçon non moins précieuse pour les Belges ; c'est celle qui fait connaître les bons assignats et distinguer les faux. Beaucoup de ces derniers circulant dans la Belgique. [...] L'assemblée a cru devoir demander la permission pour les membres nommés de fréquenter le cours d'instruction établi pour la vérification des assignats¹. » Les Belges ont été favorisés par une circulaire du ministre de l'Intérieur, adressée à tous les ministres et aux différentes administrations, d'être admis « aux concours avec les citoyens français pour être employés aux places auxquelles ils sont jugés propres². »

Les Belges ne sont pas les seuls bénéficiaires de cette politique. Le 16 germinal an III, Merlin de la Convention nationale, au nom du comité des secours, les réfugiés du Séminaire des Irlandais, en France depuis longue date, frappés par les mesures de confiscation des biens étrangers, en ces termes : « [...] En effet, quel est celui qui a le plus de droit à la bienfaisance de la nation française, si ce n'est celui qui persécuté par un despotisme royal, vient de se réfugier sur une terre hospitalière, lui confier les débris de sa fortune, et de la consacrer au bien public de sa patrie adoptive ; si ce n'est celui qui attire en France ses concitoyens, fait un établissement pour y former des élèves qui deviennent utiles et nécessaires ? [...] Plusieurs (de leurs élèves) en

1. Arch. Nat. Registre F7 4420, p. 47, 13 ventôse (probablement an II), au Comité de salut public.

2. Arch. Nat. Registre F7 4420, p. 2, lettre de vendémiaire (année ?) au ministre de l'Intérieur.

ce moment sont aux frontières, où ils donnent leurs secours et leurs soins à nos valeureux frères d'armes, et les autres sont prêts à partir à la première réquisition. [...] *La nation ne peut s'empêcher de les assimiler au moins, aux réfugiés de nos colonies émancipées*, et de les comprendre dans le décret du 27 vendémiaire (sur les secours de subsistance¹). Il est vrai que les médecins et chirurgiens irlandais et écossais ne ménagent pas leurs peines sur les différents fronts de combat de la République.

En mars 1799, le ministre plénipotentiaire de la République batave, Schimmelpenninck écrit au ministre des Relations extérieures Talleyrand pour lui rappeler que la République française a remplacé la République batave, dans la souveraineté de l'Isle de Cadzand, comptant 300 familles. En vertu des engagements découlant de cette souveraineté, la France doit des secours à ces colons « infortunés », venus ainsi grossir les rangs de ceux appelés les « réfugiés des colonies ». À défaut, rappelle le ministre plénipotentiaire, « cette colonie, intéressante par ses malheurs et l'agriculture qu'elle exerce, court le risque d'être contrainte à se réfugier dans d'autres contrées où elle sera reçue à bras ouvert². » Sans cynisme, l'on pourrait parier davantage sur l'appât agricole que sur l'attrait du malheur.

Les guerres de la Révolution, les changements de la souveraineté des territoires à plusieurs reprises, transforment la question de l'asile et le traitement des réfugiés en casse-tête non seulement juridique mais surtout immédiatement matériel et financier. Dans un

1. *Réimpression du Moniteur*, 19 germinal an III, Convention Nationale séance du 16 germinal, Séminaire des Irlandais. Rapport de Merlin de la République, t. 24, p. 148. C'est moi qui souligne.

2. Arch. Nat. F15 3506, Copie d'une dépêche du Ministre plénipotentiaire de la République batave au ministre des Relations extérieures, Paris, 19 mars 1799. C'est moi qui souligne.

rapport sans date, présenté par le ministre de l'Intérieur François de Neufchâteau au Directoire exécutif, l'impuissance ministérielle face au déferlement est bien indiquée : « Je n'hésiterais point à proposer au Directoire de venir au secours de ces Irlandais, qui ont sacrifié leur fortune pour la cause de la Liberté et dont plusieurs ont fait partie de la dernière expédition d'Irlande, si ces fugitifs étaient les seuls dans le cas de réclamer les bienfaits du gouvernement, mais un grand nombre de patriotes réfugiés dans la commune de Briançon, sollicitent également les plus prompts secours. Il est même à présumer dans les circonstances présentes qu'il va affluer sur le territoire de la République française, beaucoup de citoyens des pays maintenant occupés par l'ennemi. Il ne peut donc être pourvu aux besoins de ces fugitifs que par une mesure générale. » D'où sa proposition de leur appliquer les dispositions de la législation récente relative aux « Réfugiés et Déportés des Colonies », sauf au Corps législatif d'adopter une mesure plus appropriée à la situation¹. Cette assimilation était, on l'a vu, préconisée dès l'an III, faisant de la sorte de réfugiés étrangers, une espèce « particulière » de Français, bénéficiaires de droits plus assurés et étendus. Elle est juridiquement de la plus haute importance, car elle change la nature des prestations fournies aux réfugiés. Il ne s'agit plus de secours humanitaires ponctuels mais de véritables « créances » dont serait débitrice la République. C'est le cas des réfugiés de l'intérieur (ex-la Corse), de réfugiés des colonies envahies par les ennemis ou des Français vivant à l'étranger et expulsés vers la France, tels les *Transmanches* venus d'Espagne, forcés par des « cédules » du

1. Arch. Nat. F15 3511, Rapport présenté au Directoire exécutif par François de Neufchâteau le ministre de l'Intérieur, s.d. (probablement daté de l'an VII).

gouvernement espagnol, « victimes de leur attachement à leur Pays¹ ». Tout comme l'Ancien Régime, la Révolution en guerre est confrontée à des embarras financiers tels qu'en l'an VII, Talleyrand, ministre des Relations extérieures écrit au ministre de l'Intérieur, sur les sommes avancées aux Irlandais « sur la caisse des fonds secrets : « Ma pénurie est telle que je désirerois que vous puissiez m'envoyer cette somme immédiatement² ». Il ne s'agissait pourtant que de 1000 Francs ! L'asile a un coût économique réel, obérant les finances publiques et expliquant la mise en oeuvre concomitante d'une politique réfléchie de recrutement de la main-d'oeuvre étrangère, par ce procédé, et des investissements étrangers.

N'oublions pas par ailleurs que ces vagues successives de réfugiés, notamment les dernières, sont le produit même de l'impérialisme (ou du despotisme) de la liberté mis en oeuvre par la République, ainsi contrainte d'assumer les conséquences de sa politique étrangère et guerrière. En matière d'asile, les motivations idéologiques sont particulièrement puissantes et

1. Voir Arch. Nat. F15 3510, Paris 6 ventôse an II, Le ministre de l'Intérieur (Paré) au Comité des Secours Publics de la Convention Nationale ; il demande d'urgence de nouveaux fonds « pour le soulagement de ces malheureux », ces « malheureux compatriotes », et de quoi payer ceux qui les ont transportés, capitaines de navires et autres qui sont « créanciers de la République ». Voir aussi dans le même carton d'archives, le document : Compte de l'emploi du fonds de cent mille livres, pour secourir les Français expulsés des pays étrangers et qui y ont abandonné leur fortune et leurs propriétés. Sans que le terme soit explicitement employé, il est entendu que la République leur doit un dédommagement², quitte à se servir pour cet objet (la référence y est faite), à titre de représailles, des biens des Espagnols et des Anglais ou de leurs produits mis sous sequestre, lors de l'exécution des décrets sur le sequestre.

2. Arch. Nat. F15 3511, 29 thermidor an VII, Le ministre des Relations extérieures au ministre de l'Intérieur, demandant la somme de 1 000 francs.

changeantes en Révolution, au gré des factions au pouvoir. Encore faut-il garder à l'esprit qu'on ne fait pas de l'idéologie pour l'idéologie, la pureté des idéaux proclamés laisse souvent à désirer, eux-mêmes tributaires de la situation internationale. En 1789, l'Assemblée nationale refuse toute intervention en faveur des insurgés belges et toute reconnaissance d'une « république belge ». Il est vrai que ce sont encore les ministres du roi qui mènent les tractations, mais la Révolution à ses débuts reste sur le respect du principe de la non ingérence dans les affaires internes des autres États. À cet égard, revenons encore sur la réclamation déjà citée des Hollandais réfugiés devant la Société des Jacobins en mai 1791. Les *Annales patriotiques* en ont fait un compte rendu, marquant que « cette apparition subite a surpris les politiques », surtout en ce qui concerne l'aide requise par les réfugiés pour faire une nouvelle révolution en Hollande. La réplique du président de la séance relève de la *Raapolitik* : « M. le président a répondu que, malgré l'intérêt bien sincère que nous prenions à la cause des patriotes hollandais, nous n'irions point faire des croisades contre la Hollande et la Prusse et que nous nous contentions de faire des vœux pour la liberté universelle et le bonheur du genre humain. [...] Mais se peut-il que ce soit dans le moment même où le décret de la commission impériale vient de paraître, où tous les princes allemands nous menacent très sérieusement que les patriotes hollandais réfugiés en France viennent nous inviter pour la première fois à attaquer le Stathouder et le roi de Prusse ? N'avons-nous pas assez d'ennemis en ce moment ? » L'intervention du président « fait hausser les épaules » des membres présents, geste plus éloquent que toute parole¹. Les motivations idéologiques offrent une autre dimension à l'asile. Elles entendent aussi donner

1. Aulard F.A., *op. cit.* t. 2, p. 423 et 439-440. C'est moi qui souligne.

une illustration à la pratique de l'universalisme en guerre. Elles ont davantage pour but de vaincre l'Europe coalisée que convaincre les populations secouées et ballotées au gré des vents contraires de l'histoire.

Les motivations idéologiques

Elles se situent à plusieurs niveaux, au sein d'un *Jus in bello*, revu et corrigé par la nouvelle logique guerrière de la Révolution, non pas celle d'un régime assiégé par les Princes coalisés, mais celle d'un État porteur du fanal de la liberté à l'extérieur de ses frontières. Elles sont aussi à l'origine de la création de légions de réfugiés étrangers, combattant pour le drapeau français. Elles ont aussi généré une intense activité militante, grâce aux assemblées populaires de patriotes réfugiés étrangers, chaleureusement appuyées par les autorités. Ce n'est point un devoir de réserve exigé des réfugiés mais une invitation à la propagande qui leur est lancée.

Les enjeux idéologiques s'affirment dès les déclarations de guerre. Le décret des 14-20 avril 1792, contenant la déclaration des motifs qui déterminent les résolutions de la France, et l'exposition des principes qui dirigeront sa conduite dans l'exercice du droit de la guerre, dispose très clairement : « [...] L'asile que (la nation française) ouvre aux étrangers, ne sera point fermé aux habitants des pays dont les principes l'auront forcé à les attaquer et ils trouveront dans son sein un refuge assuré. Fidèle aux engagements pris en son nom, elle se hâtera de les remplir avec une généreuse exactitude ; mais aucun danger ne pourra lui faire oublier que le sol de la France appartient tout entier à la liberté, et que la loi de l'égalité y doit être universelle. Elle présentera au monde le spectacle nouveau d'une nation vraiment libre, soumise aux règles de justice, au milieu des orages de la guerre, et respectant partout, en tout temps, à l'égard de

tous les hommes, les droits qui sont les mêmes pour tous¹ ». Par le décret du 20 avril 1792, portant déclaration de guerre contre le roi de Hongrie et de Bohême, la nation française « adopte d'avance tous les étrangers qui, *abjurant la cause de ses ennemis*, viendront se ranger sous ses drapeaux et consacrer leurs efforts à la défense de sa liberté ; qu'elle favorisera même, par tous les moyens qui sont en son pouvoir leur établissement en France² ». Le décret du 1^{er} février 1793 déclarant la guerre au roi d'Angleterre et au Stathouder des Provinces-Unies, rappelle d'abord, qu'en infraction au traité de paix de 1783, le Cabinet de Saint-James « a accordé une *protection ouverte*, des secours d'argent aux émigrés et même aux chefs de rebelles qui ont déjà combattu contre la France » ; qu'il entretient avec eux une correspondance journalière et évidemment dirigée contre la Révolution française, puis déclare qu'elle agira « pareillement³ ». Des « patriotes » anglais ont devancé l'appel français : le 21 octobre 1792, un officier de la marine anglaise vient offrir à la France ses services « contre le despote d'Espagne et la tigresse de Russie » ; il ne mentionne pas l'Angleterre mais « annonce (sous des applaudissements) que plus de mille de ses compatriotes brûlent du désir de venir remplacer les lâches et les traîtres qui ont abandonné le pavillon français⁴ ». Dans la position française, si le résultat recherché est analogue, la logique juridique n'est pas la même. Dans le premier décret, la France révolutionnaire sort du cadre conventionnel du Droit des Gens, par une déclaration unilatérale, mettant en avant l'universalité des principes de liberté et d'égalité.

1. Duvergier J.B., *op. cit.*, t. IV. C'est moi qui souligne.

2. *Idem*.

3. *Idem*, T.V. C'est moi qui souligne.

4. Aulard F.A., *op. cit.*, t. 4, p. 410, séance du 21 octobre 1792.

Dans le second exemple, il s'agit bel et bien d'un appel à la désertion, et le terme d'adoption semble « un moyen juridique », « un peu naïf », pour conférer à ces étrangers la qualité de français, pour échapper à la qualification de traîtres au cas où ils seraient repris¹. Il ne s'agit pas d'une disposition isolée, puisque qu'un décret du 2 août 1792 appelle à servir la France tous les déserteurs des armées étrangères « jaloux de vivre sur la terre de la liberté et de l'égalité² ». Quant à la dernière déclaration de guerre, elle renouvelle les griefs à l'encontre des Puissances « inamicales » qui ont reçu et même subventionné les émigrés, ennemis de la Révolution, et s'inscrit dans le cadre d'un droit de représailles (à noter la différence de terminologie entre « asile » et « protection ouverte »). Ces trois textes, juxtaposés en apparence de par leurs fondements juridiques, se trouveront imbriqués dans la pratique de la guerre, où les arguties des juristes cèdent aux asperités des champs de bataille et aux emportements politiques.

L'innovation révolutionnaire consiste à changer la nature et le but de la guerre. En la matière les choses vont vite et les points de vue comme les mesures prises dépendent largement et du rapport de force entre Girondins, partisans de la guerre et Jacobins, au moins réticents à l'origine, et de l'issue des batailles militaires. Si en mai 1791, le président des Jacobins avait éconduit poliment les Hollandais réfugiés, le 1^{er} janvier 1792, Gouget-Deslandres, épousant les thèmes en vogue, lit aux Jacobins un projet de décret tendant à ce que les ministres présentent un état de ressources dont pourront disposer leurs départements respectifs en vue

1. Dehaussy J., *op. cit.*, p. 75, note 57.

2. Cité par Brunot F., *Histoire de la Langue française des origines à nos jours*, t. IX, *La Révolution et l'Empire*, 2^e partie, Paris, A. Colin, 1967, p. 942, Les Corps étrangers-Les Légions.

de la guerre, que « cette guerre soit annoncée au monde entier, et qu'on invite à y prendre part tous les guerriers dignes de cet honneur, et nommément l'illustre Washington¹ ».

En effet, le 29 novembre 1791, le girondin Isnard s'était écrit à la tribune de la Législative : « Disons à l'Europe que si les cabinets engagent une guerre contre les peuples, nous engagerons les peuples dans une guerre contre les rois ». Le lendemain, Brissot annonce : « Cette attaque sera le coup de tocsin qui sonnera le réveil des peuples, il ébranlera toutes les bastilles étrangères... Hollandais, Flamands, Liégeois, tous n'attendent que votre explosion pour commencer la leur [...]. Le moment est venu pour une autre croisade et elle a un objet plus noble, bien plus saint. C'est une croisade de liberté universelle ». Dès la déclaration de guerre, le 21 avril 1792, Anacharsis Cloots appuie cette tendance et joint le geste à la parole en remettant sur le bureau de l'Assemblée la somme de 12 000 livres pour habiller, équiper, armer et solder 40 à 50 combattants. Sous l'impulsion de leurs clubs et comités, les étrangers réfugiés, domiciliés en France, se pressent pour s'engager dans les rangs de l'armée française. Certes l'ancienne monarchie avait bien utilisé des régiments mercenaires étrangers, mais la « nation » au sens moderne du terme et son corollaire la souveraineté nationale n'existaient pas encore. Désormais, l'on assiste au mariage « insolite » du cosmopolitisme et de la « défense nationale », début de la création des légions étrangères. Dumouriez, grand organisateur de ces légions proposait même, le 24 août 1792, « un plan révolutionnaire » : « Établissez des régiments [...] sur le pied français et donnez-leur la même paye et les mêmes droits² ».

1. Aulard F.A., *op. cit.*, t. III, p. 306. C'est moi qui souligne.

2. Mathiez A., *op. cit.*, chap. V, « La propagande. Les Légions étrangères », p. 61-69. C'est moi qui souligne.

Peu avant, le décret du 20 juillet 1792, à propos des Belges « déclare que la France s'honorera toujours de recevoir dans son sein et sous ses drapeaux les soldats de la liberté qui viendront s'y ranger pour la défendre, et, quelle que soit leur patrie, ils ne seront jamais étrangers pour elle¹ ». Le 26 juillet 1792, la formation d'une Légion franche étrangère est discutée et adoptée le 1er août, suscitant l'enthousiasme d'un Lemontey : « Si l'homme de bien aux prises avec la fortune était pour les anciens le spectacle le plus digne des regards du ciel, quel grand intérêt ne doivent pas exciter ces généreux citoyens, fugitifs, mais indomptables, soldats de la liberté jusqu'à la mort, et à qui les revers n'ont ôté ni l'espérance ni la force de vaincre pour elle ». Le 12 août 1792, Lasource prend la parole, formulant une idée neuve reprise dans le projet de Dumouriez : « Puisque, dit-il, vous avez admis au titre de citoyen français tous les philosophes étrangers qui ont combattu les tyrans par la force de la raison, vous devez aussi admettre au nombre des citoyens français tous les étrangers qui subjuguèrent les despotes par la force des baïonnettes² ». Le service des armes devient ainsi un nouveau titre ouvrant droit à la nationalité française. Entre temps, des mesures excluent des étrangers des armées françaises, sans recevoir une application assidue. La Constitution de 1795 requiert « les droits de citoyen français » pour s'enrôler dans les armées françaises, à moins que l'étranger « n'ait fait une ou plusieurs campagnes pour l'établissement de la République » (Titre IX, art.287). Le subterfuge juridique ne manque pas d'intérêt. Les mois de juillet et

1. Cité par Fieffé E., *Histoire des légions étrangères au service de la France depuis leur origine jusqu'à nos jours*, Paris, Librairie militaire, 1854, 2 vol., vol. 1, p. 11.

2. Cité par Chuquet A., *La Légion germanique (1792-1793)*, Paris, Librairie militaire Chapelot, 1904, p. 3, 24. C'est moi qui souligne.

août 1792 voient défilier les décrets de création des légions de Belges et de Liégeois, d'Allobroges ; en 1793, c'est la Légion batave qui voit le jour. La dissolution des troupes suisses, au service du roi, entraîne leur incorporation ou leur intégration dans les bataillons réguliers¹. Le Directoire, vers la fin, autorise aussi la constitution de Légions polonaises et de Légions italiques. La loi du 22 fructidor an VII, édictée d'urgence considère « que si les rois coalisés déploient des armées nombreuses contre les peuples libres, il importe à ceux-ci d'admettre dans leurs rangs tous les hommes qu'un élan sublime appelle à combattre pour la cause sacrée de la liberté² ». Une loi de la même date concerne la Légion italique, car « un grand nombre de patriotes italiens réfugiés en France brûlent du désir de combattre pour la cause de la liberté qu'ils ont si généreusement embrassée à l'entrée des Français en Italie ; [...] en outre ils ont l'intérêt le plus pressant de rentrer dans leur patrie ». La philanthropie n'empêche pas la prise en compte de l'intérêt de la France : « Les circonstances exigent une augmentation dans nos armées, afin de repousser l'ennemi et de fixer de nouveau la victoire sous les drapeaux de la République Française³ ». Le général Bonaparte a personnellement contribué à la formation polonaise, sentant son « utilité », « pour désorganiser l'armée autrichienne, composée en grande partie de Polonais », et en faire les « auxiliaires de la république cisalpine⁴ ».

1. Pour la législation concernant ces légions, voir Duvergier, *op. cit.*, tomes 1 à 11.

2. Archives de la Guerre (A.G.), XP 1a.

3. *Idem*.

4. A.G. XL 3, carton. Légions Polonaises, an V – an IX. Pièce datée 6 brumaire an VIII.

Ces légions étrangères ne vécurent pas des jours paisibles en France, même en dehors des combats. La défection de Dumouriez, les dénonciations fondées ou non, les intrigues, une forme aussi d'impopularité leur furent nuisibles, provoquant leur dissolution, leur démembrement ou l'arrestation de certains de leurs membres. Les Archives Historiques de la Guerre sont riches de documents sur les tribulations des déserteurs et réfugiés étrangers, au service de la France¹. Instructives sont les rapports des agents secrets sous la Terreur. Le rapport Béraud du 27 septembre 1793, parle du « déchirement » de la Légion germanique dont une partie a rejoint les Vendéens à Saumur, affirme que « leur commandant est le plus grand scélérat qui ait existé, et tous les hussards en général, ne sont que des souteneurs, des escrocs, des joueurs de biribi et tous les soldats des valets de ci-devants », faisant écho aux articles de Marat dans *Le Publiciste* où cette légion et ses officiers avaient été violemment dénoncés. Le 21 novembre 1793, l'agent Panetier fait part d'une conversation faite par de bons citoyens au sujet des déserteurs tant prussiens qu'allemands que nous avons sur notre territoire ; ils disaient qu'il serait dangereux de les incorporer dans nos corps d'armée, attendu qu'il y en a beaucoup qui ont été envoyés par l'aristocratie ; ils disaient que l'on ferait bien de les employer dans nos mines ou dans l'occupation de l'agriculture ; c'est le discours des bons citoyens ». Le même agent accuse dans un autre rapport du 22 décembre 1793, la Légion

1. Voir surtout, A.G. YA 515, sur les réfugiés hollandais ; A.G. XK 10 sur la Légion franche allobroge ; A.G. XK 46, sur la Légion batave ; A.G. XP 1a, Généralités sur les étrangers au service de la France (légalisation etc.) ; XL 3, Légions polonaises, an V-an IX ; A.G. XK 3 Légion germanique devenue 11^e Hussard et 22^e infanterie légère, 1792-1793.

batave d'« incivisme », ajoutant : « Dans le régiment des Bataves qui est présentement à Amiens, je vous avais dit qu'il dévastait les fonds de la Nation. Il y avait le quartier-maître, que l'on m'a dit qui avait fait tant de dépenses qu'il lui était impossible de rendre ses comptes. Que l'on juge du peu d'examen que l'on met à régler les comptes pour la Nation ! C'est ce qui fait beaucoup crier les citoyens¹ ». Selon le rapport Hanriot du 14 mars 1794, des patriotes « convenaient que c'était une grande prudence de ne point employer (les déserteurs autrichiens et prussiens) dans nos armées² ». L'accueil proclamé n'est pas exempt d'une suspicion, légitime en temps de guerre. Des gages de sincérité sont demandés sous forme de serment, aux accents parfois cocasses : en septembre 1793, à la prison de la section des Champs-Élysées, « ont succédé trois déserteurs autrichiens, venant offrir leurs services à la *république française* ». Le responsable « leur a dit de lever la main, et ils ont levé chacun d'eux bien haut ». Alors, il leur dit : « Vous jurez de servir la République Française, et d'exterminer les tyrans ? Ce qu'un interprète en avant d'eux leur a traduit en allemand, à quoi ils ont répondu *ja*. Mais on a voulu qu'ils prononçassent les paroles sacramentelles : *Nous jurons, nous jurons*, etc. Bravo ! Bravo ! l'accolade fraternelle. Qu'ont-ils dit ? Qu'ils extermineront les tyrans. C'est bien³ ». Certains officiers supérieurs ont mal fini tel Luckner, né en Bavière, au

1. Caron P., *Paris pendant la Terreur. Les Rapports des agents secrets du ministre de l'Intérieur*, Alphonse Picard & Fils, 1910, 6 vol + 1 vol de Table, rééd. Klincksieck, Paris, 1964, t. 1, Rapport Béraud, p. 207 ; t. 1, Rapports Panetier, p. 251, 340.
2. *Idem*, T. C.A. 5, Rapport Hanriot du 24 ventôse an II (14 mars 1794), p. 298.
3. Dauban, *Les Prisons de Paris sous la Révolution, d'après les relations des contemporains* avec les notes et une introduction par C.A. Dauban, Paris, Plon, 1870, p. 46, description faite par l'abbé Morellet.

service de la France dès 1763, nommé maréchal en 1791, chargé du commandement de l'armée du Rhin, auquel Rouget de Lille dédie son *Chant de guerre d'armée du Rhin*, devenu ultérieurement *La Marseillaise*¹, notre hymne national. Le 26 février 1792, Luckner comparait à la barre de l'Assemblée pour exposer l'état lamentable de ses troupes et la pénurie des soldats. Son fort accent allemand l'empêche de se faire parfaitement entendre des députés, ce qui fait dire au ministre Narbonne : « Il a le cœur plus français que l'accent ». Il continuera à s'illustrer à la tête des armées du Nord et du Rhin, mais compromis par ses relations avec Lafayette et la Cour, il est suspendu après la chute de la monarchie le 10 août 1792, arrêté, condamné à mort et exécuté le 4 janvier 1794². On est loin du lyrisme de Michelet vantant ces peuples qui « avaient l'ambition d'être Français », ces « réfugiés belges, (qui) pour le devenir, faisaient valoir la brillante valeur qu'ils montrèrent à Valmy et dans Lille. L'ennemi, des deux côtés, ne croyant frapper que la France, avait trouvé des poitrines belges devant ses boulets ». Ainsi le drapeau de la France était hissé comme « celui du genre humain, celui de la délivrance universelle³ ».

Clausewitz analyse avec beaucoup plus de sagacité « les effets extraordinaires de la Révolution française à l'extérieur » qui « provenaient moins des méthodes et des conceptions nouvelles introduites par les Français dans la conduite de la guerre que des changements dans l'État et l'administration civile, dans le caractère du gouvernement, dans la condition

1. Cité par Jaeger G.A., *Luckner ou le roman vrai d'un corsaire du XVIII^e siècle*, Grenoble, Glénat, 1995, p. 14.
2. Mathorez J., *op. cit.*, t. 2, p. 85.
3. Michelet J., *Préface de la Révolution française*, Paris, Marpon C. et Flammarion, 1881, p. 243.

du peuple, et ainsi de suite. Les autres gouvernements se firent une opinion erronée de tout cela, et entreprirent de se maintenir avec des moyens ordinaires contre des forces d'un genre nouveau et une puissance débordante : c'étaient des fautes politiques. [...] Il est vrai que ces erreurs se manifestèrent d'abord dans la guerre, et que les événements de la guerre trompèrent complètement les espoirs qu'entretenait la politique. [...] Il est vrai que la guerre elle-même avait subi dans son essence et ses formes d'importantes transformations qui l'avaient rapprochée de sa forme absolue. Mais ces changements n'étaient pas intervenus parce que le gouvernement français s'était pour ainsi dire émancipé, libéré des garde-fous de la politique ; ils étaient nés d'une politique transformée par la Révolution française, non seulement en France mais aussi dans le reste de l'Europe. [...] Les transformations de l'art de la guerre sont donc une des conséquences des modifications de la politique, et loin d'être un argument en faveur de la séparation, elles sont au contraire la preuve très solide de leur connexion intime ». Plus que jamais, « la guerre est un instrument de la politique¹ ». Et la politique est à très forte teneur idéologique. L'idéologie nous éloigne des catégories de « guerre juste » et de « guerre injuste » dégagées par le Droit des Gens. Désormais, la guerre se justifie par la « justice » adossée à la liberté et à l'égalité et s'oppose à une guerre fondée sur la pure « légitimité » dynastique.

Un des vecteurs, utiles à la guerre révolutionnaire, est l'utilisation non plus armée mais civile des réfugiés

1. Von Clausewitz C., *De la Guerre*, Paris, Minuit, 1955, 3^e partie, liv. VIII, chap. VI-B. La guerre est un instrument de la politique, p. 709-710.

étrangers, en en faisant les porte-voix de la France. Le registre n'est plus celui de déclarations *urbi et orbi* de la fraternité universelle, mais celui du « propagandisme des Droits de l'homme, l'arme redoutable qui assurerait la victoire française contre les despotes ». Aussi les dirigeants révolutionnaires « redoublèrent de caresses à l'égard des étrangers réfugiés en France et multiplièrent les promesses aux exilés politiques dont ils essayèrent d'utiliser les rancunes et la soif de vengeance pour déchaîner l'insurrection chez nos voisins¹ ». À côté de ceux qui s'enrôlèrent dans les armées et légions, d'autres usent du droit d'écriture et de réunion, à eux assurés comme à tous les hommes, nationaux ou non. Ils se réunirent très tôt en clubs spéciaux : club de patriotes Suisses fondé à Paris, le 6 juin 1790, devenu ensuite club des Allobroges sous la direction du médecin savoyard Doppet, dont les statuts se donnaient pour activité : « la propagation de la liberté dans ceux des cantons suisses et leurs alliés où l'aristocratie a dénaturé les premières institutions du pays » ; club britannique formé à Paris fin 1792 sous le nom de « Société des Amis des Droits de l'homme », fréquenté aussi bien par des Anglais que par des Américains. Les Bataves, les Belges et les Liégeois transforment leurs clubs constitués dès le début de la Révolution en sociétés populaires, à la suite des conséquences de la défaite de Dumouriez, au cours de l'été 1793. Les Mayençais et les Rhénans réfugiés suivent ce mouvement général. Cette activité militante a des ramifications en province. *Le Moniteur* du 22 frimaire an II mentionne une société populaire des Sans-Culottes hollandais fonctionnant à Saint-Omer (rebaptisé Morin-La Montagne), probablement au sein de la Légion batave. Ces clubs comportent des structures et des règles de fonctionnement définies par des statuts.

1. Mathiez A., *op. cit.*, p. 60.

Ajoutons que nombre d'étrangers, réfugiés ou non, célèbres ou méconnus, parviennent à se faire admettre dans des clubs français. En décembre 1790, les Jacobins comptent en leur sein des Anglais (Arthur Young, Lord Edouard Fitz-Gerald etc.), des Allemands (Cloots, Bitaupe, traducteur de Homère), des Hollandais (Van den Yver), des Belges (Van Praet), des Italiens (Pio), des Espagnols (Cabarrus, père de Mme Tallien), le Genevois Clavière. Au printemps 1792, le Savoyard Doppet est même secrétaire des Jacobins. Ce mouvement militant des réfugiés jouit d'une bonne couverture dans la presse française ou dans les journaux imprimés par eux (*L'Ami du peuple* de Marat, *Le Cosmopolite* du Belge Proly, *le Batave* du sans-culotte Dusaulchey, le journal anglais *The Paris Mercury* etc.)¹, d'autant plus que les exilés ne manquent pas de faire plein usage du droit de pétition, par écrit ou en se présentant devant les législateurs français. Ils ont des soutiens dans tous les partis auxquels ils n'hésitent pas à faire appel, en cas de besoin. Tel étranger, arborant « à son chapeau une des grosses cocardes à la mode, formée de trois noeuds de rubans de soie, chacun de l'une des trois couleurs » passe deux heures au club des « Amis de la Constitution » de Strasbourg, pour les convaincre de son adhésion. D'abord « très rigoureuse, pour l'admission de ses membres, la société cédant à l'influence du maire (le baron de Dietrich) », laisse sa « sévérité » et fait « accueil à des étrangers se prétendant comme des martyrs de la liberté ou des ennemis du despotisme ». À la même séance, le marquis Vivaldi, réfugié italien, impliqué à Rome dans les poursuites

1. Mathiez A., *op. cit.* p. 31 à 42. Voir pour l'organisation intérieure de la Société des Jacobins, l'art. IV du statut « La société admettra comme associés étrangers les personnes habitant hors de Paris, en observant les formalités et les conditions qui sont prescrites pour les membres résidents », in Aulard F.A., *op. cit.*, t. 1, p. XXX.

contre une loge maçonnique, sollicite « une recommandation auprès des Jacobins de Paris » et reçoit « une lettre élogieuse¹ ». Les exilés franc-maçons bénéficient aussi de la fraternité des loges. Les affiliations aux clubs français sont parfois collectives : le 19 juillet 1793, « une députation de la société révolutionnaire des citoyens de Liège, Franchimont, Stavelot et autres lieux, réfugiés maintenant en France » vient aux Jacobins de Paris « demander affiliation ; elle fait sa profession de foi civique, qui est accueillie par de nombreux applaudissements² ». L'on assiste à l'institution de réseaux à fonctions multiples où l'idéologie occulte utilement des finalités plus pratiques que philosophiques. Nous reviendrons sur ces sociétés étrangères, car elles sont aussi au service de l'administration bureaucratique de l'asile en France. Interlocutrices privilégiées, plus ou moins légitimes des réfugiés, leurs appréciations sur leurs compatriotes peuvent peser lourdement dans la reconnaissance de la condition de réfugié et dans l'attribution des secours ou des emplois.

L'asile n'est pas qu'une question d'ordre interne. D'autres États doivent y faire face, contribuant à l'ébauche d'une jurisprudence en la matière.

Une « jurisprudence » internationale

Référence a déjà été faite aux traités entre les États sur l'extradition qui règlent la question de l'asile et de leurs ressortissants réfugiés respectifs. Rien de tel cependant qu'une quelconque politique concertée en matière d'asile, ressemblant de près ou de loin aux mécanismes

1. Laquante A., « Deux touristes à Strasbourg (1792-1801) », extrait de la *Revue alsacienne*, Paris, Administration de la Revue, 1890, 50 p. (Voyage de Frédéric Reichardt), p. 9-10.

2. Aulard F.A., *op. cit.*, t. 5, p. 306.

de la Convention de Genève de 1951 ou des accords plus récents de Schengen. Reste que sans concertation et même en opposition sinon en état de guerre, diverses puissances européennes optent pour des mesures analogues. Ces solutions dictées par la providence d'événements belliqueux et douloureux créent ainsi une manière de « jurisprudence », utile pour l'avenir des relations internationales. La réflexion de Clausewitz garde sa pertinence ; les parties n'entendent pas la guerre de la même manière, mais il y a partout des demandeurs ou des chercheurs d'asile (ce qu'oublent les défenseurs d'une tradition purement républicaine de l'asile). Leurs origines, leur profil social, leurs intentions sont dissemblables. Les Français (aristocrates, prêtres réfractaires ou roturiers) forcés à l'émigration ont été évalués à quelque 180.000 personnes entre 1789 et 1815 et vont trouver un abri sûr chez des « homologues étrangers ». Leur spécificité « idéologique » est de ne point être « patriotes », vivant encore sur les restes d'une Europe d'élites cosmopolites, dépourvues du sentiment « national ». « Le sol, écrit l'émigré De Bonald, n'est la patrie que de l'animal... Pour l'homme en société publique, le sol qu'il cultive n'est pas plus la patrie que pour l'homme domestique la maison qu'il habite n'est la famille. L'homme civilisé ne voit la patrie que dans les lois qui régissent la société, dans l'ordre qui y règne, dans les pouvoirs qui la gouvernent, dans la religion qu'on y professe, et pour lui son pays peut n'être pas toujours sa patrie¹ ». Paradoxalement, et en pleine émergence du concept de « nation », avec l'importance que prend de plus en plus le *Jus soli*, ceux qui cherchent asile en France et disent partager les idéaux de la Révolution, s'autoproclament « patriotes », ne

1. Plumyène J., *Les Nations romantiques. Histoire du nationalisme, le XIX^e siècle*, Paris, Fayard, 1979, p. 84-85.

raisonnent pas au fond autrement que les émigrés. Les uns et les autres participent du déracinement de l'Europe, avant la généralisation des États-nations. De plus, l'obstacle de la différence des systèmes juridiques se trouve levé par des conditions identiques de la production des lois et de la reproduction des pratiques.

Faisons appel à un précieux témoignage littéraire, avant de voir plus avant les politiques des États européens à l'égard de l'asile. En effet, l'émigré de la France équivalait au patriote étranger réfugié en France. Dans *L'Émigré*, l'illustre Sénac de Meilhan accueilli avec chaleur par l'Impératrice de Russie, prête à lui offrir un poste à la hauteur de ses compétences administratives et d'historiographe mais rétive à un engagement sans nuances envers l'Ancien Régime, fait faire à un de ses personnages un récit circonstancié et très instructif de la situation des émigrés français : « [...] Les Français dispersés sur toute la terre présentent une variété infinie de scènes touchantes, trop souvent tragiques, et dont plusieurs sont romanesques. Ils ont tout éprouvé : humiliations, refus inhumains, intérêt touchant, secours imprévus, persécutions impolitiques, compassion stérile ». Cette entrée en matière est suivie d'un véritable morceau d'anthologie, éclairant pour le sujet qui nous concerne : « [...] il a été fort question des Émigrés ; on a raconté quelques histoires [...]. Une carte géographique était sur ma table, et l'on a parcouru les divers pays où nos compatriotes sont accueillis ou tolérés ; il est venu à ce sujet une assez singulière idée à la Comtesse : il faut, a-t-elle dit, que cette carte serve d'indication du sort dont jouissent les Émigrés dans les différents États de l'Europe, ils seront peints de diverses couleurs ; et leur site sera analogue au traitement dont ils jouissent ; ainsi les pays où ils auraient été mal accueillis seront en couleur noire et des montagnes arides, des torrents dévastateurs désigneront l'âpreté du climat ; dans ceux où ils auront été bien reçus, on verra des prairies

émailées de fleurs et des verts bocages ; mais il faut une légende au bas de la carte pour donner des explications. On a fort applaudi à cette idée, et la Comtesse a été prendre ses crayons ». Ce coloriage d'apparence fantaisiste mais manichéenne et réaliste, exigeant quelque « difficulté » et du temps, le locuteur préfère à des indications de « genre lapidaire », « faire un récit historique » plus parlant :

« Voici celui de la Russie :

Louis XIV a prodigué des secours à un roi qu'on avait précipité du trône ; la générosité de son âme et le noble orgueil de son rang ont déterminé ses bienfaits ; mais si la souveraine de Russie s'est empressée d'adoucir les malheurs d'une famille auguste, *Catherine, femme sensible et généreuse, a tendu une main bienfaisante à l'humanité souffrante* ; son trésor a été la caisse des malheureux ; ils ont trouvé une nouvelle patrie dans ses États, et ont reçu d'elle des terres et des fonds pour les cultiver.

La légende de l'Angleterre :

Les malheureux Français fuyant leurs maisons en feu, poursuivis par le fer des brigands et la hache des bourreaux, sont venus chercher un asile chez leurs anciens rivaux.

La politique, l'intérêt ont cédé aussitôt aux cris de l'humanité désolée ; les dons du Roi, ceux des Grands, des Anglais de toutes les classes, au moyen de nombreuses souscriptions ont produit des secours immenses pour une foule prodigieuse d'hommes et de femmes, d'enfants sans asile et sans subsistance ; enfin pour rendre ces bienfaits durables et en assurer l'équitable distribution, ils ont établi les plus sages précautions, avec cette méthode précise du génie calculateur qui les caractérise ; *ils ont su distinguer, maisance, services, âge, enfin le malheur et les talents, la valeur, la vertu ont été pour tous les Français des lettres de naturalisation.*

La Prusse est à remarquer pour les secours que le Roi a prodigués aux Émigrés français ; plusieurs vivent

de ses bienfaits, ou de ceux des princes de sa maison. Beaucoup de jeunes gens ont été placés dans ses troupes, et un grand nombre dans des maisons d'éducation, aux frais de Sa Majesté. »

L'auteur de ces lignes ne tarit pas d'éloges envers l'hospitalité particulière du monarque prussien pour les Français, en donnant aux uns des terres notamment sur la partie de la Pologne lui appartenant, des maisons aux congrégations religieuses expatriées, du travail à tous, surtout à ceux qui par « leur mérite littéraire » ont obtenu des postes appointés à l'Académie de Berlin¹.

Des recherches de fond corroborent avec le dit littéraire et attestent sa véracité. Se penchant sur les conditions de production des lois de 1792-1793, Renaud Morieux observe avec raison que ces « lois font système » : « les historiens franco-anglais affirment généralement que la législation anglaise sur les étrangers est un décalque de la législation française, dont elle ne ferait que suivre le modèle. On peut pourtant faire l'hypothèse que ces lois, qui s'inscrivent dans le contexte de la montée de la guerre entre les deux pays, font système. En effet, ces débats, qui se déroulent presque simultanément en France et en Angleterre, se répondent et s'entrecroisent, circulant d'une assemblée à l'autre au gré de l'adoption de nouvelles lois sur les étrangers. La question se pose donc du rôle de la guerre dans la formulation du droit des étrangers². L'afflux des

1. Sénac de Meilhan G., *L'Émigré*, édition ~~révisée~~ par M. Delon, Gallimard, coll. Folio classique, 2004, Lettre XXI, Le Marquis de Saint-Alban au Président de Longueil, p. 108-111. C'est moi qui souligne.

2. Mortoux R., « Des règles aux pratiques juridiques : le droit des étrangers en France et en Angleterre pendant la Révolution (1792-1802) », in Chassaing Ph. et Genet J.P. éd., *Droit et société en France et en Grande-Bretagne (XVI^e-XX^e siècles)* Fondations, usages et représentations, Paris, Publications de la Sorbonne, 2003, (p. 127-147), p. 129-130.

réfugiés français pousse le gouvernement anglais à prendre l'*Alien Act* de 7 janvier 1793, entré en vigueur le 10 janvier, permettant l'identification des étrangers et réglant les modes de recours. Le 1er février 1793, jour de la déclaration de guerre de la France à l'Angleterre, la France confirme théoriquement l'hospitalité due aux peuples et non aux souverains ; dès les premières défaites, les attitudes changent, on estime même qu'il est juste de traiter ici les étrangers comme on a traité les Français en Allemagne, en Prusse, en Espagne et en Angleterre (Duquesnoy) et le 19 mars 1793, la Convention nationale décrète la loi sur la surveillance des étrangers, en réponse à la législation britannique¹. Ces lois ne concernent pas encore directement les réfugiés, même si certains d'entre eux se trouvent compris dans le dispositif d'identification et de répression. Toujours est-il que la similitude des problèmes auxquels se trouvent confrontés les États en guerre génère une symétrie dans les attitudes et les dispositions. Sous l'influence de la conjoncture internationale et des « pratiques administratives d'en bas », un nouvel *Alien Act* de 1798 révèle la préoccupation constante de tous les gouvernements de distinguer les vrais et les faux réfugiés ; il a pour but de « démasquer "persons who, pretending to claim the benefit of such refuge and asylum as aforesaid or to resort to this country, or to reside therein for commercial or other just or innocent purposes, [...] shall be in this kingdom with hostile purpose² ».

La conclusion de Renaud Morieux dépasse largement le cadre franco-anglais : « [...] Les problématiques auxquelles font face les administrations étatiques apparaissent indissociables. [...] L'enchâssement des législations nationales découle de l'aspect international

1. *Idem*, p. 132.

2. Morieux R., « Des règles aux pratiques... », *op. cit.*, p. 145.

des enjeux auxquels doivent répondre les États. La maîtrise de la circulation et l'identification des individus sont des phénomènes qui ne sauraient se comprendre dans un strict cadre national. » Certes, en 1825, un collaborateur de l'*Edinburgh Review* écrit que les *Alien Acts* « sont l'un des enfantements monstrueux de la Révolution », mais la crise révolutionnaire et ses prétentions à l'universalité ont laissé des sillons plus profonds dans la société des nations où la raison l'emporte souvent sur la compassion, où la politique plus que l'homme reprend ses droits.

Concernant la plupart des États européens, l'asile sert de « moyen tactique », au service des intérêts à plus ou moins long terme. Ainsi, déterminé à obtenir la paix avec la Prusse, le Comité de Salut Public renonce à défendre la Pologne, tout en soutenant les émigrés polonais. La sympathie ne touche guère des buts, autrement réalistes. En témoigne un rapport sur l'activité du représentant français : « C'est de lui que nous recevons les renseignements les plus fidèles sur la Porte, la Suède, le Danemark, et même la Russie. [...] C'est à Leipzig où sont réfugiés les patriotes polonais les plus recommandables. Il est nécessaire qu'ils soient encouragés, afin de les prémunir contre les tentatives de la Prusse et de la Russie, qui ont intérêt de leur proposer un arrangement afin de les mieux asservir. Il faut les porter à exciter la jalousie de l'Électeur de Saxe qui doit craindre l'influence, l'ambition et les vues usurpatrices des co-partageants. Il est instant de protéger les désertions des troupes polonaises, qui ne peuvent pas plus longtemps supporter le joug et la tyrannie. Quelques milliers sont déjà passés sur le territoire turc. Il est à craindre qu'ils ne manquent de secours en vivres et particulièrement en argent ». Ce n'est donc pas un asile qu'offre la Convention aux Polonais mais un simple soutien matériel, car elle refuse de se porter garante du soulèvement de Kosciusko et voit dans la

révolution polonaise un mouvement non populaire, « une insurrection faite par les nobles ». Les imprécations de l'abbé Grégoire pour convaincre la Convention de compter au destin tragique des Polonais, bafoués selon le Droit des Gens, ne servent à rien. L'on voit là combien les enjeux idéologiques et de politique étrangère peuvent peser sur la politique et de l'asile et de la promotion révolutionnaire¹.

L'exemple russe et ses revirements sont encore plus éclairants. Le ministre russe à Paris aida la fuite de la famille royale. Catherine II, pourtant souveraine « éclairée » et amie des philosophes français dont Diderot, décide, dès le commencement de la Révolution française, la répression de l'opposition russe pro-révolutionnaire. Sa Cour s'ouvre aux émigrés français. Le comte d'Esterhazy y représente les émigrés de Coblenz. La Russie, en avance sur les autres puissances, reconnaît un droit de représentation internationale aux émigrés. Le comte Roumîatsev est dépêché à Coblenz pour soutenir l'émigration politique française. À Saint-Petersbourg, nombre d'émigrés reçoivent des subsides ou des terres ; beaucoup se mettent au service de la Russie en qualité de diplomates, de militaires et de fonctionnaires. Les *Peterboursskaya Vedomosti* offraient une tribune aux émigrés français, en publiant leurs articles. Bien plus, Catherine II avait élaboré à leur intention un « programme international », reposant sur deux principes : 1° La restauration complète de l'absolutisme français ; 2° l'intégrité territoriale de la France, programme assorti d'un projet de constitution en Russie d'une « colonie spéciale » pour ces émigrés. En 1792, L'impératrice de

1. Mirkin-Guétzévitch B., « L'influence de la Révolution Française sur le développement du droit international dans l'Europe orientale », in *Recueil des Cours de l'Académie de droit international* (RCADI), 1928, t. 22, p. 347-348.

Russie fait ainsi de la lutte contre la Révolution française une cause commune des monarchies et de la communauté internationale. L'on comprend dès lors l'enthousiasme des émigrés non seulement accueillis mais aussi concrètement encouragés dans leur combat.

Des conditions sont néanmoins posées à cette présence. L'article XII de l'oukaze du 8 février 1793 exige pour l'entrée en Russie un certificat des Princes français. De plus, pour les émigrés qui entendent y séjourner, la formule d'un serment est annexée à l'oukaze, dans les termes suivants : « Je soussigné jure devant Dieu Tout-Puissant et sur son Saint Évangile, que n'ayant jamais adhéré de fait ni de volonté aux principes impies et séditeux introduits et professés maintenant en France, je regarde le gouvernement qui s'y est établi, comme une usurpation et une violation de toutes les lois, et la mort du Roi Très Chrétien Louis XVI, comme un acte de scélératesse abominable et de trahison infâme envers le légitime souverain, vouant tous ses auteurs à l'exécration qu'ils doivent inspirer à tout homme bien-pensant ; que je suis pénétré dans le fond de ma conscience, de la sainteté de ma religion que j'ai héritée de mes ancêtres, et de mon obligation d'être fidèle et obéissant au Roi auquel selon les droits de succession sera dévolue la Couronne de France, et qu'en conséquence j'assure que *Sa Majesté l'Impératrice de toutes les Russies daigne m'accorder dans ses États, je promets et m'engage d'y vivre dans l'observance, comme il est dit ci-dessus, de la sainte religion dans laquelle je suis né et dans une profonde soumission aux lois et à l'administration instituées par Sa Majesté impériale ; de rompre toute correspondance dans ma patrie avec les Français qui reconnoissent le gouvernement monstrueux actuel en France, et de ne la reprendre que lorsqu'à la suite du rétablissement de l'autorité légitime, de la tranquillité et de l'ordre de ce Royaume, j'en aurai reçu la permission expresse de Sa Majesté impériale*. En cas de procédés contraires à ce présent serment, je me soumetts à toute la rigueur des lois dans cette vie, et dans l'autre au jugement terrible de

Dieu ; et pour sceller ce serment, je baise les paroles et la Croix de mon Sauveur. Amen. » La France exige aussi des serments civiques et des professions de foi aux étrangers comme à ses propres citoyens, mais les termes quoique rigoureux paraissent plus tolérants. Ici, un véritable contrat scellé par serment lie l'émigré réfugié au souverain de l'État d'accueil. Le parti pris idéologique est aussi bien défini et circonscrit. Sur 1500 Français vivant en Russie, seuls 43 refusèrent de prêter serment. Les noms de tous furent publiés dans les gazettes locales et dans la presse étrangère, les livrant ainsi à la vindicte expresse de la République française¹. Déjà, en 1791, avant l'arrivée des Français en Russie, Catherine II leur avait envoyé 500.000 roubles pour couvrir leurs dépenses. Louis XVIII fut invité en Russie où le château de Mirau fut aménagé pour lui et sa famille. Comme le note l'internationaliste Mirkine-Guétzévitch, l'originalité de la Révolution française est de poser « la première fois en Europe » le problème de « l'émigration politique », non plus d'individus isolés mais de populations entières². « L'Europe, écrit-il, ne crut pas nécessaire de régler par voie internationale cette émigration en masse ; néanmoins, et précisément dans l'Europe orientale, le problème de l'émigration reçut accidentellement, il est vrai une *solution de principe*³. Ce programme pose les prémisses de solutions ultérieures. Il fut cependant violé

1. Mirkine-Guétzévitch B., *op. cit.*, p. 353-360. C'est moi qui souligne.

2. Il est vrai qu'il y avait déjà des précédents antérieurs et surtout à la fin de l'Ancien Régime le cas des Patriotes hollandais réfugiés en France. Mais au XVIII^e siècle, leur situation n'est pas encore considérée comme représentative d'une politique générale. L'on pourrait à nouveau évoquer les Protestants français, chassés et dispersés, à la suite de la révocation de l'Édit de Nantes ; leur drame, on l'a dit, relève davantage de la persécution religieuse que proprement « politique ».

3. Mirkine-Guétzévitch B., *op. cit.*, p. 440. C'est moi qui souligne.

quand l'Empereur Paul chassa Louis XVIII de Mirau et surtout après le traité du 8 octobre 1801 entre Alexandre I^{er} et la France, qui jette les bases de nouvelles relations franco-russes : Art.1 : « Il ne sera commis aucune hostilité entre les deux États [...] ; et aucune des Parties contractantes ne pourra fournir aux ennemis de l'autre, tant extérieurs qu'intérieurs, aucun secours ou contingent en hommes ni en argent, sous quelque dénomination que ce soit ». / Art.3 : « Les deux Parties contractantes, voulant autant qu'il est en leur pouvoir, contribuer à la tranquillité des Gouvernements respectifs, se promettent mutuellement de ne pas souffrir qu'aucun de leurs sujets se permette d'entretenir une correspondance quelconque, soit directe, soit indirecte avec les ennemis intérieurs du Gouvernement actuel des deux États, d'y propager des principes contraires à leurs Constitutions respectives, ou d'y fomenter des troubles ; par une suite de ce concert, tout sujet des deux Puissances qui séjournant dans les États de l'autre, attenterait à sa sûreté, sera de suite éloigné dudit pays, et transporté hors des frontières sans pouvoir, en aucun cas se réclamer de la protection de son Gouvernement¹. Il est question d'expulsion et non d'extradition, mais la ligne générale est celle suivie par les traités bilatéraux du Directoire déjà mentionnés. L'Espagne, renouant avec la France en 1798, expulse par une cédule royale du 23 mars 1798 vers Majorque les émigrés français (non les prêtres réfractaires) ; elle va jusqu'à livrer à la France les rebelles du Roussillon qui avaient fui la conscription et qui seront exécutés². L'on rompt ainsi avec l'idée d'une conception politique et internationale de l'asile, comportant une nécessaire obligation d'ingérence, pour revenir au régime classique de non-intervention et d'équilibre continental,

1. Cité par Mirkine-Guétzévitch B., *op. cit.*, p. 372.

2. Dehaussy J., *op. cit.*, p. 95, note 102.

accompagné de renversements d'alliance acceptés par la France républicaine elle-même, livrant ainsi les exilés à leur triste asile mal assuré.

Si le principe et ses multiples enjeux structurent la question de l'asile, c'est à l'administration que revient de régler et parfois même d'imaginer des procédés pour la vie quotidienne des réfugiés.

EN GUISE DE CONCLUSION : LA MISE EN OEUVRE ADMINISTRATIVE¹

Rien de plus difficile que la description des pratiques administratives de l'asile. Point de textes réglementaires ici. Juste une masse de législation sur les secours aux réfugiés (où l'on traite souvent simultanément des réfugiés des colonies, des Acadiens, des Corses, des Français expulsés etc.) qui permettent de glaner de maigres renseignements, essentiellement sur les instances désignées pour la prise en charge de l'asile et des réfugiés. Ajoutons à cela que la Révolution hérite des usages administratifs de l'Ancien Régime et de ses réfugiés, bientôt grossis de la masse des nouveaux réfugiés. Une difficulté supplémentaire complique cette matière déjà confuse : la condition de beaucoup de réfugiés est tributaire de l'issue précaire des batailles révolutionnaires ; dès la « libération » de leur pays, ils y retournent pour rebrousser chemin peu après et revenir en France et reprendre leur vie de réfugié. Seules les archives nous livrent des détails utiles, encore faut-il pouvoir s'y trouver

1. L'administration a été, reste et sera l'acteur majeur de l'application de la législation sur l'asile. En 1997, au moment de la remise du rapport Weil, le caricaturiste Pessin publie un dessin portant comme légende : « C'était pourtant une bonne chose, le rendez-vous bureaucratique », *Le Monde*, daté jeudi 31 juillet 1997.

dans les méandres de dossiers dispersés et incomplets. Une affirmation s'impose d'emblée : ces réfugiés sont pour la plupart des « réfugiés » de proximité, venus des pays limitrophes ; l'asile ne leur est accordée que de façon implicite, par le biais des listes de secours accordés ou refusés : aucun document officiel ne mentionne expressément et individuellement l'attribution de l'asile ; parler d'un « statut » de réfugié à leur égard est impropre, même si leur séjour en France obéit à des « règles » écrites ou improvisées par l'administration. Toujours est-il que la période révolutionnaire sert de véritable « laboratoire » administratif à ce qu'on appellera, à tort ou à raison, le « modèle français ». C'est sur ce terrain que la France peut se prévaloir d'avoir été « à l'avant-garde des techniques bureaucratiques, aujourd'hui universelles¹ », permettant de contrôler le flux des populations, mettant au point des procédés originaux d'identification. La Révolution doit beaucoup à la « créativité » des administrateurs de la fin de l'Ancien Régime. Elle fait aussi émerger des techniques inédites. Les instances officielles de l'Ancien Régime sont constituées par les ministres des Affaires étrangères et de l'Intérieur. Une direction est créée pour la gestion des réfugiés hollandais, dirigée par un commissaire des guerres. Les Hollandais forment une sorte de colonie à Saint-Omer et à Béthune. Ils coopèrent à l'administration de leurs affaires, en fournissant des listes signalétiques des personnes, en se portant garants ou non de tel ou tel d'entre eux, en gérant eux-mêmes leurs locaux d'habitation. À partir de ces informations, l'administration agit selon les compétences des réfugiés et les possibilités du marché de travail. Les militaires, le plus souvent hauts gradés reçoivent des subsides mais ne

1. L'expression est de Gérard Noiriel à propos de la III^e République, dans un entretien avec Alain Beuve-Méry et Sylvia Zappi, *Le Monde*, daté mardi 4 novembre 2003, Dossier, p. III.

peuvent les cumuler avec leur traitement, dès qu'ils sont intégrés dans les armées royales. Tous reçoivent des secours réguliers auxquels s'ajoutent les frais d'accouchement des femmes, d'instruction des enfants ou des plus jeunes (le regroupement familial semble acquis), de maladie ou les dépenses funéraires tous pris en charge par la direction. En échange, ils sont tenus à des obligations de présence le jour de la distribution des secours, à des autorisations pour quitter provisoirement leurs dépôts. La vigilance est observée à leur endroit, mais on n'est pas encore à exiger des certificats de civisme. Les problèmes sont réglés comme ils se présentent à l'administration qui fait montre de souplesse mais finit par dégager à travers ses décisions, ce qu'elle appelle « la marche à suivre ». Durant les premières années de la Révolution, ces réfugiés vivent dans une situation ambiguë et précaire et font l'objet de tracasseries administratives, qu'il s'agisse de la suspension ou suppression de leurs pensions, de la liquidation de la direction chargée de leur gestion. De plus, on exige d'eux une double charge de preuve, celle de la persécution, ajoutée à celle de leur attachement à la Révolution.

À cet important reliquat de réfugiés, viennent s'agréger de nouveaux réfugiés. On assiste à une multiplication des rouages administratifs officiels ou parallèles, à la mise en place de moyens pour reconnaître les vrais réfugiés des faux proscrits, à l'exigence de la caution de tiers, de certificats de notoriété et de civisme, quelquefois aussi de la prestation de serment civique. Alors que l'Ancien Régime usait d'un face-à-face informel et se contentait de la fourniture de documents et d'attestations, la Révolution continue à emprunter les procédés d'autrefois, les agrémentant de vrais interrogatoires à l'arrivée. De nouvelles techniques sont à l'ordre du jour, notamment l'utilisation intensive de « relais associatifs ». Naturellement, le mot association est banni sous la Révolution, en vertu de la loi Le Chapelier,

mais la chose existe par le détournement des droits de réunion et d'expression, où des intérêts privés ou corporatistes sont bien revendiqués et défendus. Outre leur contribution à la propagande révolutionnaire, les sociétés de réfugiés étrangers jouent un rôle quasi-institutionnel de « collaborateur » des administrations qui les consultent pour prendre des renseignements sur les réfugiés, qui demandent leur caution morale et patriotique et les font participer à une sorte de « police » interne des réfugiés. Ce relais « associatif » tient à la fois du « lobby » moderne, porteur des revendications des réfugiés, et d'un groupe de « répression » redoutable pour ces mêmes compatriotes dont le sort se trouve ainsi lié à la politique de leurs dirigeants, aux clivages et divisions internes, à l'intrigue ou à l'animadversion de quelques-uns d'entre eux. Scissions et rivalités pèsent lourdement sur le quotidien des réfugiés et leurs rapports avec les administrations. Les sans-culottes hollandais de Saint-Omer écrivent au ministre des Affaires étrangères le 6 brumaire an II, pour se plaindre de leurs homologues du comité batave de Boulogne-sur-Mer et les dénoncer comme « des modérés, des hommes d'État, des caméléons ». Les Belges et les Liégeois connaissent de graves démêlés entre les Statistes ou aristocrates, domiciliés à Douai, et les Vonckistes ou démocrates partis pour Paris¹. Enfin, la Révolution a tendance à reconnaître des « asiles momentanés », obligeant ainsi les réfugiés à regagner leur pays, dès le rétablissement des institutions réputées démocratiques. À cet effet, des passeports et une aide financière au retour sont attribués aux partants. La bureaucratie de l'asile forme un domaine d'étude assez vaste, susceptible d'un vrai travail en détail, dans le futur. C'est dans cette expérience que puisent les

1. Mathiez A., *op. cit.*, p. 38.

administrations à venir, pour la mise en place et le perfectionnement ou la simplification des procédures.

« Flexible droit » (la formule du doyen Carbonnier paraît idoine en matière d'asile), « hasardeuse pratique » constamment en chantier jusqu'à nos jours, « soft » doctrine occultant ses doutes sous une rigueur assénée avec force : tels nous semblent, en fin de compte, le droit et la doctrine d'asile sous la Révolution française. L'actualité persiste à trouver quelque réverbération dans des discussions obsolètes. En deux siècles, le monde a changé, les réfugiés aussi¹, dans leur nombre massif comme dans leurs motivations. La porte d'accueil, jamais grande ouverte, se trouve entrebâillée, au gré de planétaires calamités et selon les capacités de nos « riches » et déliquescents sociétés. À nouvelle saison, nouvelles raisons(s). L'exil relève de l'intemporel – « Nous ne sommes pas les derniers », peuvent répéter les réfugiés de tout temps à la suite de Zoran Music, peintre des camps de concentration –, là où l'asile s'inscrit dans le temporel et le factuel. *Ex facto oritur jus* (du fait naît le droit) : en matière d'asile, l'adage romain vaut leçon pour de sages lendemains...

VIDA AZIMI

1. S'appuyer sur des parchemins précieux mais dépassés pour trouver des solutions à nos dilemmes actuels, risque de nous faire « fabriquer » une tradition. De plus, des principes philosophiques et politiques conçus à des périodes éloignées de nous de tous points de vue sont de faible secours face à la complexité de notre temps. Déjà en 1958, Raymond Janot, représentant le Général de Gaulle devant le Conseil consultatif constitutionnel s'était opposé à un contrôle de la loi par rapport à la Déclaration de 1789, se demandant si des règles édictées en 1789 peuvent être encore valables au XX^e siècle, adaptables à la structure de la société moderne. Cité par F. Luchaire, « Le droit d'asile et la révision de la Constitution », *Revue du Droit Public*, 1-1994, p. 36, note 24.

Représentations et pratiques d'exclusion XIX^e – XX^e siècles