



Cercles 28 (2013)

COMMENT EST-CE QUE LE PROCESSUS DE DÉCOLONISATION A GOMMÉ LES DROITS À L'IMMIGRATION DES MIGRANTS DU COMMONWEALTH ?

CATHERINE PUZZO

Université Toulouse II le Mirail

"There must be a multitude of persons who cannot say with certainty whether they are British subjects or not" [Sir Francis Piggott, 1907, cité par DUMMETT & NICOL : 113].

"We have a responsibility in this House to see that nobody who is a genuine subject of the King, and has held the position of British subject, is deprived of that position. It is something of which we really are custodians. [...]The whole conception of the Commonwealth is that we are equal States and we have our common claim of brotherhood and allegiance to the Crown".

[Sir Ralph Glyn, 7 juillet 1948, *House of Commons Debates*, col. 446-450]

"For many years, over generations, there was free admission to the country for Commonwealth citizens, and I think that both parties were reluctant to bring that situation to an end. But control became quite necessary, because of the scale of immigration which took place, because of the speed at which it took place, and because of the way in which it was concentrated in certain areas where whole districts changed their character very rapidly. [...] We have to have a word for people having the right of abode and the word we have used is 'patrial'—and I am still not sure which is the correct pronunciation. The great advantage of using this word is that it enables us to get away from a word which I have always disliked, the word 'alien'. I do not think that it is sensible to describe other human beings as 'alien' if one can avoid it. Patrials, those who have the right to come and go as they please, will be: first, citizens of the United Kingdom and Colonies whose parents or grandparents were born here; secondly, citizens of

the United Kingdom and Colonies who, at any time, have been settled here for five years; thirdly, any Commonwealth citizen who had a father or mother or grandparent born in the United Kingdom. They will have the right of patriality, the right of abode, the right to come and go free of control". [Reginald Maudling, Home Secretary, 8 mars 1971, *House of Commons Debates*, vol. 813 col. 43-45]

Ces phrases soulignent les contradictions fondamentales qui vont apparaître progressivement à partir de 1945 entre les tenants de l'idéal du Commonwealth qui prônaient la nécessité de maintenir les liens politiques, économiques et culturels entre tous ses membres et la réalité de la politique d'immigration soumise à des contraintes économiques et sociales. Entre 1945 et le milieu des années 1970 il s'est agi de concilier les droits d'immigration des sujets britanniques éparpillés à travers le monde avec les impératifs d'une politique migratoire qui progressivement se met en place au lendemain de la seconde guerre mondiale. Cet idéal du Commonwealth évoluera assez rapidement durant les décennies suivantes.

À la fin des années quarante, environ 800 millions de personnes pouvaient se considérer sujets britanniques et des milliers d'entre elles émigreront vers le Royaume-Uni grâce à ce statut particulier durant la période pendant laquelle l'empire finit de se désagréger et jusqu'à ce que des contrôles législatifs soient mis en place. Cette immigration transformera radicalement et durablement la société britannique, amenant les gouvernements successifs à légiférer en matière d'immigration et de relations raciales : *Commonwealth Immigrants Act 1962, Commonwealth Immigrants Act 1968, Race Relations Act 1965, Race Relations Act 1968, Immigrants Act 1971*. Cette effervescence législative traduit la grande inquiétude des gouvernements conservateurs et travaillistes soucieux de mettre en place une politique et des instruments législatifs efficaces pour résoudre ce que pudiquement on appelait encore 'le problème de l'immigration et des relations raciales' (*the problem of immigration and race relations*).

La politique migratoire des gouvernements britanniques de l'après-guerre au regard du processus de décolonisation.

Au lendemain de la guerre l'empire a pour le gouvernement britannique un rôle crucial à jouer : rôle économique et financier, rôle stratégique pour contrer les puissances montantes que sont les États-Unis et l'Union Soviétique. Il est donc particulièrement important pour le gouvernement de Clement Attlee de ne pas abandonner cet empire mais bien d'essayer d'en faire un atout de sa politique internationale. Hopkins déclare ainsi à propos du processus de décolonisation :

Decolonization used to be seen as a continuous process that accelerated after the Second World War and became irreversible after the loss of India in 1947. This interpretation still has merit when placed in the longest perspective, but it misses important discontinuities. [...] Britain's aim in the years following the Second World War was to reinvigorate the empire, not to abandon it. [HOPKINS : 216]

Dans cette perspective on ne peut qu'être d'accord avec Kathleen Paul, qui considère que le vote du *British Nationality Act 1948* se révèle être une manœuvre stratégique de la politique impériale du gouvernement Attlee : "The 1948 British Nationality Act is remarkable for the way in which UK policy makers turned a perceived necessary evil into a proactive tool of imperial policy" [PAUL : 243]. Le texte permet de clarifier la législation sur la nationalité puisqu'il reconnaissait aux pays du Commonwealth déjà indépendants (Canada, Nouvelle-Zélande, Australie) le droit d'avoir leur propre nationalité. En effet, en octobre 1945, le gouvernement canadien avait annoncé son nouveau projet de loi sur la nationalité qui reléguait le statut de « sujet britannique » (*British subject*) à un rang secondaire par rapport à la nouvelle nationalité canadienne, qui devenait le statut principal du peuple canadien. Le *British Nationality Act* de 1948 entérinait le statut de *British Subject*, qui comprenait deux catégories distinctes : (i) les citoyens du Royaume-Uni et des Colonies (CUKCs, *Citizens of UK and Colonies*) pour les habitants des colonies qui ne possédaient pas encore leur propre législation en matière de nationalité et (ii) les citoyens des autres pays du Commonwealth possédant déjà leur propre nationalité. Ce statut de *British subject* qui n'était pas une « nationalité » permettait à ces populations du Commonwealth d'entrer librement et de s'établir en Grande-Bretagne. Grâce

à ce statut universel, quel que soit la couleur ou l'origine, tous les sujets de sa Majesté devaient être traités de la même manière et il contrastait singulièrement avec le sort des étrangers de droit commun (*aliens*), pour lesquels des autorisations spécifiques étaient nécessaires pour entrer, résider et travailler¹. À cette époque-là, il aurait été impensable, ainsi que le rappellent Dummett et Nicol, d'exercer une quelconque forme de contrôle sur ces sujets du Commonwealth². C'est sur la base de ce texte qu'un demi-million de sujets britanniques possédant le statut de CUKC put émigrer au Royaume-Uni avant que ne soient proposés par la voie législative des contrôles à l'entrée du territoire britannique. Les décennies qui suivirent furent marquées par plusieurs temps successifs durant lesquels la politique migratoire évolua par paliers au pas de la décolonisation.

Le temps de l'attente

En 1945 le Royaume-Uni ne dispose pas de la main d'œuvre nécessaire pour reconstruire le pays. Après six années de guerre le pays est économiquement faible, il n'a plus les moyens financiers de se maintenir à l'étranger et les poussées indépendantistes de plusieurs de ses dominions n'ont fait qu'aggraver son statut de puissance internationale³. Or ces territoires avaient une importance économique essentielle, ils constituaient des sources de matières premières et assuraient des débouchés à la production britannique. C'est ainsi que l'émigration des Britanniques est encouragée afin de maintenir la présence et la prépondérance britannique au-delà des mers (importance des contingents militaires notamment)⁴. Cette émigration

¹ Le statut de *British subject* protégeait également de toute expulsion du territoire britannique.

² Ces populations étaient celles qui avait combattu aux côtés des Britanniques pendant la guerre, et elles étaient leur plus proche allié.

³ La main d'œuvre britannique faisait défaut pour plusieurs raisons : service national toujours en vigueur, contingents militaires maintenus à l'étranger, émigration encouragée.

⁴ Il s'agissait également de répondre à la demande de pays comme l'Australie qui souhaitait l'établissement d'une population « blanche », d'origine anglo-saxonne, parlant l'anglais et pouvant rapidement s'insérer dans le tissu économique et social

massive fut suffisamment importante pour que le solde migratoire soit négatif pendant plusieurs années⁵.

Dans un premier temps la main d'œuvre étrangère nécessaire à la reconstruction proviendra d'Europe avec la mise en place de programmes de recrutements par le ministère du Travail, qui souhaitait faire face à la demande du marché du travail et attirer des travailleurs européens peu qualifiés ou semi-qualifiés : italiens, espagnols, allemands, autrichiens. La plupart de ces travailleurs repartirent vers leur pays d'origine à la fin de leur contrat à l'exception des Italiens, qui s'installèrent et furent rejoints par d'autres membres de leur famille dans un second temps⁶.

Simultanément des discussions ont lieu au sein du *Cabinet* sur la nécessité de mettre en place des programmes de recrutement d'une main d'œuvre coloniale. Le *Colonial Office* semble avoir été le seul à souhaiter la création de ces programmes de recrutement, en particulier avec les Antilles, afin d'éviter tout mouvement migratoire incontrôlé vers la métropole et surtout afin de diriger vers la métropole ceux des travailleurs les plus qualifiés, ceux qui le mieux serviraient les besoins du marché du travail britannique. [DEAN : 315, LAYTON-HENRY : 12]. En 1948 est créé un groupe de travail qui enquête sur les besoins du marché du travail britannique qui pourraient être satisfaits par le surplus de travailleurs coloniaux existant. Mais la préférence officielle pour des travailleurs européens entraîna le développement des programmes de recrutement vers l'Europe tandis que ceux visant à attirer des travailleurs coloniaux marquèrent le pas, dans un premier temps tout au moins.

Le premier groupe à bénéficier des dispositions du texte de 1948 est celui des migrants provenant des Antilles, dont la migration remonte à la période de la guerre, soit parce qu'ils avaient été recrutés dans les usines de munitions, soit parce que certains d'entre eux avaient servi dans les

d'un pays en plein essor. C'était une façon moins avouée de contrer l'immigration d'Asiatiques, en provenance de Chine notamment.

⁵ 1951-1961 : + 12 000 ; 1961-1971 : - 320 000. Source: *Annual Abstract of Statistics*, HMSO 1990 [LAYTON-HENRY : 2].

⁶ Le nombre d'Italiens passa ainsi de 38 427 en 1951 à 108 985 en 1971. [HOLMES : 214].

bataillons des Alliés. Par ailleurs alors que la plupart d'entre eux émigraient traditionnellement vers les États-Unis, le vote par le Congrès américain d'un texte de loi instaurant un quota annuel de 100 travailleurs des Caraïbes (*McCarran-Walter Act 1952*), les pousse soudainement vers le Royaume-Uni à cause d'un chômage élevé. Cette immigration, malgré quelques programmes de recrutement spécifiques (transports londoniens, association de l'hôtellerie et de la restauration) restera largement spontanée et par le biais d'une migration en chaîne atteindra son pic vers le milieu des années 1950.

La migration en provenance du sous-continent indien commence après l'indépendance de l'Inde et la création d'un état indépendant à majorité musulmane, le Pakistan (1947). Les Sikhs, en majorité de la province du Gujarat, partent vers le Royaume-Uni poussés par leur volonté de retrouver une aisance financière perdue. Les musulmans provenant du Pakistan proviennent par contre de zones plus rurales et ne possèdent pas les qualifications professionnelles des Indiens.

Durant les quinze années précédant l'introduction des premières restrictions il y eut de nombreuses discussions au sein du Cabinet ainsi qu'entre les ministères concernés (*Home Office, Commonwealth Relations Office, Treasury*) sur l'opportunité d'introduire une quelconque forme de contrôle sur les populations immigrées de couleur. Il s'agissait en effet de trouver une justification légitimant l'introduction de contrôles migratoires sur certaines populations du Commonwealth, contrôles forcément discriminatoires, puisque basés sur ces critères raciaux. Mais l'imposition de contrôles serait allée à l'encontre de la stratégie politique que les gouvernements britanniques essayaient de dessiner au sein du Commonwealth. Il s'agissait de réaffirmer le statut de puissance internationale de la Grande-Bretagne, face aux États-Unis et à l'Union Soviétique [PAUL], et le pays avait besoin de ses alliés du Commonwealth pour pouvoir jouer ce rôle de '*Primus inter pares*'.

La création de commissions de travail interministérielles (*Inter-Departmental Working Parties*) en 1948, 1953 et 1954 mena à la publication de rapports circonstanciés sur les conséquences possibles que des contrôles à l'entrée sur

le territoire auraient auprès des nouveaux pays décolonisés⁷. C'est ainsi qu'en 1948 la première de ces commissions recommanda l'introduction d'un texte de loi portant uniquement sur le refoulement des citoyens du Commonwealth sans que des contrôles soient prévus par la voie législative. Elle insista cependant pour que les fonctionnaires britanniques en charge de l'immigration (dans des structures administratives en place dans les pays d'origine) jouent un rôle prépondérant afin que les migrants du Commonwealth indésirables puissent être refusés plus aisément. Le gouvernement travailliste de Clement Attlee (1945-1951) admit que le moment n'était pas encore venu d'introduire des contrôles sur les populations de couleur du Commonwealth ; cela aurait eu un impact négatif sur sa politique étrangère et cela aurait fragilisé la position de la Grande-Bretagne au sein du Commonwealth, qui en 1949 avait abandonné l'appellation de *British Commonwealth*. Les gouvernants britanniques étaient conscients de l'embarras sur la scène internationale que des contrôles migratoires pourraient engendrer et craignaient les réactions des gouvernements du Commonwealth.

Plus tard le gouvernement Eden (1955-57) demanda de nouvelles études sur la hausse de l'immigration et la situation économique du pays. Le 3 novembre 1955 un comité de travail ministériel créé au sein du *Cabinet* fut chargé d'étudier les possibilités de restriction de l'immigration venue du Commonwealth. Ce '*Cabinet Committee of Colonial Immigrants*' mit en avant la nécessité de pas encourager l'immigration masculine de couleur malgré la pénurie de main d'œuvre et insista pour que la collaboration active des pays du Commonwealth soit requise afin d'éviter l'introduction de mesures de contrôle par la voie législative. Les formes de cette coopération « volontaire » furent évoquées : avertissements aux candidats potentiels à l'émigration des désavantages d'une telle migration vers le Royaume Uni (difficultés à trouver un travail, difficultés à trouver un logement, climat rigoureux), recommandations adressées aux gouvernements du

⁷ Ces commissions de travail interministérielles étaient présidées par un représentant du Home Office et comprenaient des représentants des Dominion Office, Foreign Office, India Office et Colonial Office. Elles perdurèrent jusqu'au vote du Commonwealth Immigrants Act de 1962. [PAUL]

Commonwealth de réduire l'émission de nouveaux passeports ainsi que de tout document nécessaire pour voyager afin de ralentir le phénomène migratoire [PAUL, SPENCER]. Cette voie de compromis permit de ménager les susceptibilités des pays du Commonwealth, tout en réduisant de façon implicite le nombre de migrants sans pour autant mettre en marche la machine législative. Par ailleurs il fut rappelé à l'attention du gouvernement que si des mesures restrictives devaient être introduites, alors elles devraient s'appliquer à tous les citoyens du Commonwealth, ainsi qu'aux Irlandais et aux C.U.K.Cs (citoyens du Royaume-Uni et des colonies). De plus la situation économique ne justifiait pas de telles mesures. Le ministère de l'Économie (*Treasury*) fit également pression en arguant que la population immigrée « de couleur » était bénéfique pour l'économie et que toute restriction entraînerait une hausse du coût du travail [DEAKIN, HOLMES, SPENCER]. Encore une fois le gouvernement s'en remit aux conclusions de ces rapports et décida d'attendre.

Au-delà des recommandations de ces commissions, qui firent temporiser les gouvernements, plusieurs autres raisons ont été avancées pour expliquer l'introduction tardive des premières restrictions en 1962. Il y a tout d'abord une explication technique : les pays d'émigration coopèrent de façon active pour ralentir les départs volontaires vers le Royaume-Uni. Les accords bilatéraux entre le Royaume-Uni et l'Inde ainsi qu'avec le Pakistan eurent un impact quantitatif certain sur le nombre d'immigrés. Par contre les gouvernements des Caraïbes furent moins coopératifs. Pour Ian Spencer, il est clair qu'à partir du moment où ces accords bilatéraux commencèrent à fonctionner de façon moins efficace, le gouvernement conservateur de Harold Macmillan eut alors très rapidement recours à la législation pour introduire des contrôles. Il y a ensuite un facteur économique essentiel. Les besoins en main d'œuvre étaient tels que le Royaume-Uni ne pouvait pas se passer de cette population immigrée, souvent plus qualifiée que nécessaire et qui était prête à travailler beaucoup. Il y a enfin des raisons de politique internationale et interne. Au moment où le processus de décolonisation occupait une place centrale dans la politique étrangère du gouvernement il aurait été extrêmement maladroit d'introduire des restrictions pour limiter le nombre de migrants du Commonwealth. Le rôle du *Colonial Office* et celui du *Commonwealth Relations Office* doivent être rappelés : ils firent pression

sur le *Cabinet* afin que les sujets britanniques des pays nouvellement indépendants ne fassent l'objet d'aucun contrôle. Il s'agissait pour la Grande-Bretagne de maintenir des liens politiques et économiques étroits avec l'Inde, le Pakistan ou la Birmanie. Toute nouvelle mesure restrictive aurait mis à mal ces liens. Enfin la Grande-Bretagne souhaitait maintenir son statut de leader à la tête d'un Commonwealth qui devenait multiracial ; il s'agissait d'afficher sa tolérance, son attachement à des valeurs de liberté et de démocratie et toute politique discriminatoire aurait été en contradiction avec cet affichage d'idéaux. Enfin les divisions internes aux partis politiques, au sein notamment du Parti conservateur, ont joué un rôle certain. La classe politique au pouvoir dans l'immédiat après-guerre avait souvent fait carrière dans l'empire et bien que certains aient eu des attitudes tranchées et aient milité en faveur de contrôles sur les populations de couleurs, beaucoup se sentaient liés moralement et historiquement à ces populations du Commonwealth.

Le temps des contrôles

La loi de 1962 créa un système d'autorisations qui limitaient l'entrée des migrants du Commonwealth en instituant trois catégories de « permis » : permis A pour un poste de travail spécifique, permis B pour ceux ayant des compétences ou une expertise professionnelle particulière, permis C pour tout travailleur non qualifié, permis dont le nombre pouvait être régulé en fonction des besoins de l'économie. L'introduction de ces autorisations eut un effet immédiat sur le nombre d'entrée de travailleurs du Commonwealth puisqu'ils passèrent de 51 000 en 1962 à 13 000 en 1965.

Le texte créa une sous-catégorie au sein de la catégorie des sujets britanniques, ceux nés en Grande-Bretagne qui n'avaient besoin d'aucune autorisation pour entrer sur le territoire. Le texte fut vivement critiqué par l'opposition travailliste qui dénonça son caractère ambigu et unilatéral. Elle souligna surtout qu'il représentait une trahison aux obligations coloniales de la Grande-Bretagne.

Le vote de ce texte résulte de plusieurs facteurs concomitants : (i) le nombre de migrants du Commonwealth n'avait cessé de croître depuis la fin de la guerre et cela avait attiré l'attention des gouvernements à plusieurs reprises,

(ii) certains membres influents du Parti conservateur aux vues plus extrêmes avaient réclamés l'introduction de contrôles migratoires, notamment Sir Cyril Osborne (Membre du *Monday Club*, aile extrême du Parti conservateur dont fit également partie Enoch Powell), (iii) la position de la Grande-Bretagne, son statut de puissance économique et sa politique internationale étaient en train de changer, et le rapprochement vers l'Europe jouèrent également en faveur d'un détachement du Commonwealth, (iv) la situation économique s'était aggravée et de nombreux membres du Parti conservateur s'était émus de la capacité de la Grande-Bretagne d'absorber de nouveaux immigrants. Les émeutes de Notting Hill de 1958 jouèrent un rôle mais pas aussi prépondérant qu'on a bien voulu le présenter ; elles révélèrent un malaise social, servant de catalyseur au problème racial plutôt que de cause unique et ultime du vote du texte de 1962.

Le texte n'eut pas le même impact sur toutes les catégories de migrants : il affecta en premier lieu les migrants provenant des Caraïbes, car c'était ceux qui n'avaient pas ou peu de qualifications et devaient donc se munir d'un permis 'C', permis dont le nombre pouvait être limité à loisir. Progressivement les travailleurs non qualifiés furent remplacés par ceux jouissant d'un permis A ou B, ce qui explique que ceux provenant du sous-continent indien continuèrent à affluer durant les années 1960. Ce texte eut pour effet d'introduire une sélection qualitative des migrants désirant s'installer en Grande-Bretagne et entraîna une accélération du processus de regroupement familial (*the beat-the-ban-rush*) ; de nombreux chefs de famille furent rejoints par leur conjointe et enfants avant que de nouvelles restrictions ne soient mises en place.

Bien que les travaillistes eussent critiqué le texte lors des débats à la chambre, ils avaient dès 1963 accepté le principe de contrôles migratoires nécessaires pour limiter le nombre de sujets britanniques désirant s'installer en Grande-Bretagne. Pourtant dès leur retour au pouvoir en 1964, ils essayèrent, sur le modèle de ce qu'avaient fait leurs prédécesseurs entre 1945 et 1951, de revitaliser les différentes conventions bilatérales avec les pays d'émigration. Le gouvernement travailliste d'Harold Wilson annonça son intention d'envoyer une mission dans plusieurs pays du Commonwealth (Canada, Inde, Jamaïque, Chypre, Malte, Nigéria, Trinidad) à cet effet. Il

s'agissait à la fois de garder une emprise administrative auprès des pays d'émigration et de limiter l'émigration des citoyens de ces pays-là vers le Royaume-Uni. La mission de Lord Mountbatten fut un échec et le bilatéralisme ne fut plus jamais utilisé en matière de coopération sur l'immigration.

Les temps de crise (1968-1976)

Suite à la publication d'un livre blanc sur l'immigration en provenance du Commonwealth (1965), le débat sur la nécessaire imposition de contrôles migratoires supplémentaires continua au sein de la classe politique. Le processus législatif fut à nouveau déclenché par les conséquences immédiates des politiques d'africanisation mises en place au Kenya en 1968. Le territoire qui devint par la suite le Kenya avait fait l'objet, dès 1899, d'une rivalité entre les colons allemands et britanniques. Pour construire un chemin de fer entre Mombasa et le lac Victoria des milliers d'Asiatiques avaient été envoyés sur ces chantiers, bientôt rejoints par des milliers d'autres. Au milieu des années 1950, la population kenyane comprenait environ 120 000 Asiatiques, 40 000 Européens et cinq à six millions d'Africains [DUMMETT & NICOL]. Cette société très stratifiée était constituée sur des critères raciaux. Des mouvements de rébellion éclatèrent en 1952, mais ce ne fut qu'en 1963 que le Kenya devint indépendant. Ce changement entraîna une redistribution des richesses au profit des Africains, qui constituaient jusqu'alors le groupe le plus désavantagé. Le gouvernement Wilson soucieux de protéger ceux de ses sujets britanniques d'origine européenne (c'est-à-dire « blancs ») fit adopter un texte de loi sur la nationalité (*British Nationality Act 1964*) qui leur accordait le statut de « Citoyens du Royaume-Uni et des Colonies » (CUCKs). Ce statut leur garantissait un droit d'entrée en Grande-Bretagne s'ils possédaient un lien (naissance, naturalisation, enregistrement auprès des autorités) avec le Royaume-Uni. Les Asiatiques par contre se retrouvèrent dans une situation beaucoup plus précaire puisque même s'ils possédaient le statut de CUCKs, ils n'avaient pas forcément de lien de sang avec le Royaume-Uni et n'en avaient pas toujours par ailleurs avec le Kenya, dont la nouvelle constitution accordait la nationalité à ceux qui y étaient nés ou dont les parents y étaient nés. En tous les cas les Asiatiques furent laissés libres d'opter ou non pour

cette nouvelle nationalité kenyane. À partir de 1967, le renforcement des politiques d'africanisation au profit des Africains (administration, commerce, éducation) précipita les événements et incita nombre d'Asiatiques à quitter le pays. Cet exode alarma le gouvernement britannique, effrayé que d'autres pays d'Afrique de l'est nouvellement indépendants ne prennent exemple du Kenya pour mettre en place des politiques ouvertement discriminatoires, qui fragilisaient les communautés non africaines, et les poussaient à une émigration forcée. Ce fut d'ailleurs le cas quelques années plus tard en Tanzanie (autrefois Tanganyika) et en Ouganda.

Un nouveau projet de loi fut donc présenté à Westminster en février 1968. Le *Commonwealth Immigrants Act* de 1968 ôtait la possibilité aux citoyens du Royaume-Uni et des Colonies (C.U.K.Cs) d'entrer librement, sauf pour ceux qui pouvaient prouver qu'au moins un de leurs grands-parents était né en Grande-Bretagne. Très clairement cette disposition, discriminatoire, favorisait les citoyens blancs du Commonwealth aux dépens des Asiatiques qui ne possédaient pas de tels liens de sang. Le texte constituait un revirement spectaculaire en matière d'obligation que le Royaume-Uni avait eu jusque-là envers ces populations du Commonwealth qui détenaient le statut de sujet britannique.

Les conservateurs allèrent plus loin puisque à la fin de 1968 Edward Heath annonça que le statut des étrangers de droit commun (*aliens*) et celui des membres du Commonwealth pourraient être alignés, ce qui signifiait explicitement que le droit traditionnel des migrants du Commonwealth de résider de façon permanente au Royaume-Uni serait aboli. D'autres propositions furent faites : (i) l'entrée serait conditionnelle à la détention d'un permis de travail pour un poste de travail spécifique pendant une période limitée, (ii) un dispositif financier d'aide au retour serait mis en place pour ceux qui souhaitaient repartir vers leur pays d'origine. Ces propositions furent insérées dans le programme électoral des conservateurs pour les élections de 1970 et témoignèrent de l'avancée des débats au sein du Parti conservateur, désormais résolu à empêcher toute migration permanente en provenance du Commonwealth.

Suite à leurs promesses électorales, le gouvernement d'Edward Heath (1970-74) fit voter un nouveau texte de loi sur l'immigration (*Immigration Act* 1971), texte toujours en vigueur même s'il a été considérablement amendé. Le texte créa une nouvelle distinction dans le groupe des sujets britanniques, certains étaient des '*patrials*' et jouissaient donc d'un droit d'entrée sans restriction aucune tandis que d'autres devaient se munir d'une autorisation d'entrée ainsi que d'un permis de travail pour pouvoir accéder au territoire britannique. Le concept de '*patriality*' distinguait ainsi ceux qui appartenaient au pays et ceux qui n'y appartenaient pas. Le texte, lorsqu'il est comparé aux deux lois précédentes, témoigne de la volonté de la classe politique britannique de se défaire définitivement de certaines obligations envers les populations des pays du Commonwealth autrefois dans l'empire. L'entrée en vigueur de ce texte (1^{er} janvier 1973) coïncide avec l'accession du Royaume-Uni à la Communauté européenne. Il signale la fin d'une ère en matière de politique internationale, avec un positionnement du Royaume-Uni en Europe et le début d'un éloignement vis-à-vis du Commonwealth.

Cependant à la lecture des débats aux Communes sur le vote du texte de 1971 il apparaît que beaucoup de députés (conservateurs et travaillistes confondus) n'étaient pas encore prêts à accepter les conséquences de l'entrée du Royaume-Uni dans la communauté européenne. Ainsi la prééminence des travailleurs européens sur celle des travailleurs du Commonwealth qui découlait directement de cette entrée dans la CEE constitua un obstacle que le gouvernement d'Edward Heath n'avait pas anticipé. En effet son gouvernement fut lourdement battu lors d'un vote à la chambre par une alliance inattendue entre ses '*backbenchers*' et des membres de l'opposition travailliste, alliance qui ne souhaitait pas que les travailleurs de la CEE puissent être admis librement sur simple production de leur passeport et puissent accéder au marché du travail alors que les travailleurs du Commonwealth étaient initialement admis pour une période de 12 mois à condition qu'ils possèdent un permis de travail pour un poste spécifique auprès d'un employeur déterminé. La défaite subie montrait soudainement qu'une partie de la classe politique était toujours attachée à l'idéal du Commonwealth et aux obligations que le pays avait envers ces populations ; malgré la volonté du gouvernement de se défaire des liens coloniaux, il allait falloir compter sur le poids que ce facteur aurait pour la détermination de la

politique d'immigration. Deux ans plus tard la crise ougandaise, qui se joua selon un scénario semblable à celui du Kenya, souligna encore mieux le malaise politique existant.

La crise ougandaise fut révélatrice de l'importance du Commonwealth dans la politique migratoire du début des années 1970. Le coup d'état militaire qui porte au pouvoir le général Amin Dada est suivi d'une politique d'africanisation très restrictive. Le 8 août 1972, le général Amin Dada émet un ordre d'expulsion à l'égard de tous les sujets britanniques, dont la plupart sont d'origine asiatique. Devant quitter le territoire dans un délai de 90 jours cette importante communauté se retrouve très démunie, ne possédant qu'un passeport britannique pour certains d'entre eux, ou bien encore le statut de sujet britannique sans qu'aucun droit n'y soit rattaché. L'administration révoqua même la nationalité d'un grand nombre de ces Asiatiques, qui se retrouvèrent apatrides du jour au lendemain avec pour seule issue la fuite et l'abandon de tous leurs biens. Les Asiatiques qui possédaient le statut de sujet britannique et détenaient un passeport britannique ne pouvaient pas entrer librement au Royaume-Uni puisque, depuis le vote du texte de 1971 il leur manquait le lien d'appartenance au pays par le biais d'un ascendant né au Royaume-Uni. Le gouvernement d'Edward Heath confronté à la même situation que son prédécesseur travailliste (crise kényane) reconnut à ces populations expulsées le droit d'entrer au Royaume-Uni au moyen d'un système d'autorisations, délivrées au compte-goutte chaque mois. Le gouvernement entendait ainsi réaffirmer son emprise sur ces populations en contrôlant le volume et le rythme de ces entrées. Un système de quotas annuels fut mis en place et il impliqua d'autres pays du Commonwealth qui furent mis à contribution puisque un certain nombre de ces autorisations leur furent cédées. La ventilation de ces quotas ne fut pas révélée, afin de maintenir la flexibilité du système. Ainsi l'aide d'autres pays du Commonwealth, dont l'Australie, se révéla essentielle afin qu'ils acceptent certains de ces réfugiés :

We, in Britain have a long humane tradition and we honour our obligations to those for whom we are responsible. We look to others to do the same. [E. HEATH, *Daily Express*, 22.8.1970]

The government had used every means to persuade as many Commonwealth and foreign governments as possible to give refuge to the expelled Asians. Fifteen governments had already announced their willingness to help. [*The Guardian*, 19.8.1972]

Ces événements, qui se prolongèrent pendant plusieurs années puisque l'acceptation de ces réfugiés fut échelonnée par le biais de quotas annuels, sont à replacer dans le contexte des conséquences de la décolonisation. Au milieu des années 1970 les possessions britanniques ne consistaient plus qu'en une poignée de territoires dispersés à travers les océans mais à cause d'une législation sur la nationalité inadéquate l'État britannique avait encore des obligations vis-à-vis de populations qui détenaient un passeport britannique. Ces crises éclairèrent la classe politique sur l'impossibilité de ne pas remplir certaines de leurs obligations internationales. Elles révélèrent le décalage entre une législation qui avait été pensée à un moment de l'histoire coloniale où tous les citoyens de sa Majesté étaient libres et égaux et où les gouvernements précédents entendaient maintenir une présence britannique de par le monde et la réelle puissance d'un pays miné par la crise économique.

Comment la décolonisation a-t-elle eu un impact sur les droits des migrants provenant du Commonwealth ?

En moins de trente ans les politiques migratoires évoluèrent dans un sens restrictif et elles furent conditionnées par (i) le poids de la culture coloniale des élites politiques, (ii) le poids des obligations morales, humanitaires et légales envers les détenteurs de passeports britanniques et envers les familles de migrants déjà établis en Grande-Bretagne et (iii) l'influence de facteurs économiques et sociaux domestiques. On a assisté à un alignement progressif du statut des populations du Commonwealth soumises aux mêmes contraintes et contrôles que les étrangers de droit commun (*aliens*). Ce passage d'un statut privilégié à un statut de non-droits s'est fait par le biais de contrôles qualitatifs et quantitatifs.

Le désengagement progressif de l'État britannique vis-à-vis des populations du Commonwealth durant le processus de décolonisation fut marqué par l'introduction de contrôles qualitatifs et quantitatifs: sélection des immigrants désirables et restrictions sur les nombres à admettre. L'évolution de ces politiques était peut-être prévisible puisque dès 1949 la Commission royale d'étude de la population (*Royal Commission on Population* 1949) avait déclaré : 'Immigrants should be of good human stock and were not prevented by their religion or race from intermarrying with the host population and becoming merged in it'.

L'un des moyens utilisés pour sélectionner ceux des sujets britanniques qui étaient les bienvenus fut l'invention du concept de '*patriality*', concept qui repose sur les liens du sang. Sous-jacent dans le texte de 1968, il fut formellement défini dans celui de 1971. Il introduit une distinction essentielle dans le groupe des sujets britanniques puisqu'il déterminait les droits d'entrée et de résidence au Royaume-Uni. D'autres restrictions qualitatives furent également introduites de façon plus subtile et moins apparente par le biais du rôle joué par les structures administratives britanniques présentes dans les pays de départ (*British High Commissions*). Les *Entry Clearance Officers*, en poste dans les ambassades et les consulats, étaient chargés de l'administration quotidienne des contrôles avant le départ vers le Royaume-Uni. Ces fonctionnaires avaient été modelés par une certaine culture de l'empire qui transparaissait dans leur façon de traiter les dossiers des candidats à l'émigration. Il y avait un mélange d'attitude bienveillante et un affichage d'une supériorité pas toujours masquée envers les populations du Commonwealth. Leur attitude reflétait plus largement celle de nombreux hommes politiques qui ne pouvaient se défaire de cette culture coloniale qui, souvent, avait marqué leur carrière. Cet attachement à l'idéal impérial transparaissait encore un an avant le vote du texte de 1968. Ainsi, en 1967 la commission Wilson qui avait été chargée d'évaluer le système des autorisations à l'entrée sur le territoire britannique avait déclaré : 'The great majority of aliens [...] are free from the visa requirement [and] it would be out of question to impose on Commonwealth citizens the same requirement under another name [*House of Commons Debates* 1967, para. 70]. Si dans un premier temps le gouvernement travailliste avait accepté les recommandations de la commission, il avait ensuite par le biais de la loi de

1968 étendu l'obligation d'autorisations avant l'entrée sur le territoire pour tous les membres de la famille des citoyens du Commonwealth :

The Government have been concerned with the situation that arises from the prolonged examination at London airport and other places of arrival of the dependants of Commonwealth citizens whose credentials for settlement in this country need detailed investigation, sometimes spread over several days. We have decided that it would be more humane and lead to improved efficiency if those who have claim to settle here have their cases scrutinised and decided before they set out on their journey. [House of Commons, *Official Reports*, 1/5/69, cité par la *Commission for Racial Equality* : 18]

Finalement il s'agissait de pérenniser pour cette catégorie de migrants le système d'autorisation émis dans les pays d'émigration tel qu'il existait pour les étrangers de droit commun (*aliens*) en arguant que cela faciliterait le processus de regroupement familial. À partir de ce moment-là un système complexe de contrôles très minutieux avant l'entrée sur le territoire britannique fut mis en place. Il s'agissait d'examiner les demandes des membres de la famille pour vérifier l'authenticité des liens familiaux. Dans ces pays où les pièces d'état civil étaient souvent rares, le respect scrupuleux des conditions imposées par le *Foreign et Commonwealth Office* aux fonctionnaires chargés de l'examen des demandes (*Entry Clearance Officers*), fit chuter spectaculairement le nombre d'autorisations au nom du regroupement familial et retarda durant de nombreuses années la réunion des familles.

Par ailleurs des contrôles quantitatifs furent mise en place, notamment au moyen de quotas. Le système des quotas appliqué à tous ceux qui à travers l'empire britannique possédaient un passeport britannique (*UK Passport Holders*, UKPHs) fut introduit dès 1968 pour gérer l'arrivée massive de Kenyans expulsés suite aux politiques d'africanisation. Un quota annuel initialement fixé à 1 500 autorisations par foyer (c'est-à-dire environ 6 000 personnes) fut alloué à tous ceux postulant d'un pays d'Afrique de l'Est (Kenya, Tanzanie, Ouganda, Malawi et Aden) ainsi qu'à ceux qui étaient allés temporairement s'installer en Inde dans l'attente d'être admis au Royaume-Uni. Au total l'État britannique accepta environ 28 000 détenteurs

de passeport britannique. Ce système fut particulièrement efficace pour limiter et freiner l'émigration des citoyens du Commonwealth car les critères d'admission ne figuraient ni dans le texte de 1968, ni dans celui de 1971 et encore moins dans les normes réglementaires édictées par la suite pour la mise en application de la loi de 1971. Les conditions étaient au contraire définies par le Home Office, qui déterminait le quota annuel ainsi que la ventilation de ce quota selon les pays demandeurs. Ces chiffres ne furent jamais publiés. Par ailleurs il était impossible de faire appel de la décision de refus. La part de pouvoir discrétionnaire de l'exécutif se révéla à travers le rôle joué par les *British High Commissions* puisque des files d'attente se formèrent pour obtenir le fameux sésame. Le caractère inflexible du système, qui ne permettait pas le transfert des quotas d'un pays à l'autre en fonction des demandes, fit que dans les pays d'Afrique de l'est le nombre d'autorisations allouées ne suffisait pas tandis que dans d'autres parties du monde, toutes les places ne furent jamais remplies.

Enfin, le droit au travail des citoyens du Commonwealth fut singulièrement écorné. Dès 1962, un système d'autorisations de travail (*work vouchers*) avait été mis en place. Le texte de 1971 les remplaça par des permis de travail dont les conditions furent édictées dans des normes réglementaires (*immigration rules*) ainsi qu'au moyen d'instructions du ministère du Travail (*Department of Employment, D.o.E*). La nécessité d'obtenir un permis de travail dérivait du statut du demandeur. Les étrangers de droit commun (*aliens*) avaient toujours eu besoin d'un permis de travail. Par contre, les citoyens du Commonwealth qui avaient encore un lien ancestral avec le Royaume-Uni pouvaient entrer sans permis de travail alors que ceux qui n'en possédaient pas, c'est-à-dire les immigrés de couleur, étaient autorisés à entrer pour une période de un an, à condition de posséder une offre ferme d'un employeur désigné. Le critère racial était ainsi explicitement érigé en critère distinctif, parmi ceux de ces migrants qui souhaitaient venir travailler au Royaume-Uni.

Suite à l'entrée du Royaume-Uni dans la CEE et à cause d'une législation sur la nationalité en décalage avec la politique migratoire, on aboutit au milieu des années 1970 à un système discriminatoire très hiérarchisé, basé sur des critères raciaux. Les distinctions entre les diverses catégories étaient parfois

subtiles et pourraient être schématisées par le biais d'une pyramide, hiérarchisant les droits de chacune de ces catégories :

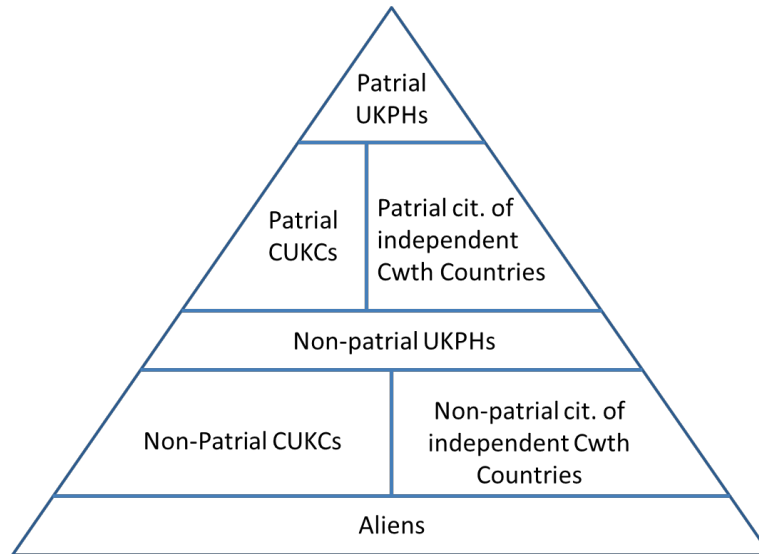
-en haut de la pyramide ceux qui étaient des '*patrials*' et possédaient un passeport britannique ; c'était le seul groupe à être considéré par la législation européenne comme britannique avec un droit de circulation dans la CEE

-en dessous tous ceux qui avaient un lien ancestral/de sang avec le Royaume-Uni, qui étaient pour les Britanniques des '*patrials*'. Qu'ils aient ou non le statut de CUKC, ils jouissaient d'un droit d'entrée mais pas du droit de libre circulation dans la CEE. Cependant ceux qui avaient la nationalité d'un pays indépendant du Commonwealth devaient se munir d'une autorisation pour travailler

-puis venaient ceux qui possédaient un passeport britannique du fait de leur statut de sujet britannique, sans pour autant avoir de liens de sang avec le Royaume-Uni ou la nationalité du pays dont ils provenaient. On a vu que leur admission se fit par le biais de quotas

-enfin tous les sujets britanniques qu'ils soient des CUCKs ou qu'ils aient la nationalité d'un pays du Commonwealth mais qui n'étaient pas des '*patrials*'. Ils n'avaient pas de droit d'entrée, ni de résidence (*right of abode*).

-la dernière catégorie était celle de tous les autres étrangers de droit commun (*aliens*) qui ne possédaient aucun droit d'entrée ou de résidence, à l'exception des citoyens membres de la CEE qui sur simple production de leur passeport pouvaient entrer, résider et travailler en Grande-Bretagne.



Remarques conclusives

On ne peut étudier les politiques migratoires de la Grande-Bretagne hors du contexte de la décolonisation, tant ces mesures politiques et les textes législatifs et règlementaires adoptés ont été fortement imprégnés par le poids de l'héritage colonial et d'une certaine culture coloniale des élites, cette culture ayant pesé notamment sur la façon dont ces restrictions ont été mises en place. Après 1945 il a fallu environ trente ans au Royaume-Uni pour accepter de se défaire de ses « obligations » auprès de certaines populations du Commonwealth. L'alignement progressif des droit des sujets du Commonwealth sur celui des étrangers de droit commun (*aliens*) ne s'est pas fait sans heurts, il a été confus, pas toujours linéaire du fait d'un attachement nostalgique à l'idéal du Commonwealth, d'obligations légales et humanitaires vis-à-vis de certaines de ces populations et du poids des contraintes économiques et sociales de la politique intérieure.

Ouvrages cités

COMMISSION FOR RACIAL EQUALITY. *Immigration Control Procedures : Report of a Formal Investigation*. London: CRE, 1985.

DEAKIN, Nicolas. 'The politics of the Commonwealth Immigrants Bill'. *Political Quarterly* 39-1 (1968) : 25-45.

_____ 'Harold MacMillan and the Control of Commonwealth Immigration'. *New Community* 4 (1975) : 191-194.

DEAN, Dennis. 'Coping with Colonial Immigration, the Cold War and Colonial Policy : The Labour Government and Black Communities in Great Britain 1945-51'. *Immigrants and Minorities* 6-3 (1987) : 305-334.

DUMMETT, ANN & NICOL ANDREW. *Subjects, Citizens, Aliens and Others : Nationality and Immigration Law*. London: Weidenfeld & Nicholson, 1990.

HOLMES, Colin. *John Bull's Island : Immigration and British Society, 1871-1971*. London: Macmillan, 1988.

HOPKINS, Anthony. 'Rethinking Decolonization'. *Past and Present* 200 (August 2008) : 211-246.

LAYTON-HENRY, Zig. *The politics of Immigration : Immigration, 'Race' and 'Race' Relations in Post-War Britain*. Oxford: Blackwell, 1992.

PAUL, Kathleen. ' "British Subjects" and "British Stock": Labour's Postwar Imperialism'. *Journal of British Studies* 34 (April 1995) : 233-276.

_____ *Whitewashing Britain : Race and Citizenship in the postwar Era*. Ithaca (NY): Cornell University Press, 1997.

SPENCER, Ian. *British Immigration Policy since 1939 : The Making of multi-racial Britain*. London: Routledge 1997.