

Université de Montréal

**Sortir du placard, entrer en Europe**  
***La fabrique des réfugiés LGBTI en Belgique, en France et au Royaume-Uni***

*Par*

**Ahmed Hamila**

Département de science politique

Faculté des arts & des sciences

Thèse présentée en vue de l'obtention du grade de Ph.D.  
en science politique

Février 2020

© Ahmed Hamila, 2020

Université de Montréal

Département de science politique, Faculté des arts & des sciences

---

*Cette thèse intitulée*

**Sortir du placard, entrer en Europe**

***La fabrique des réfugiés LGBTI en Belgique, en France et au Royaume-Uni***

*Présenté par*

**Ahmed Hamila**

*A été évaluée par un jury composé des personnes suivantes*

**Christine Rothmayr Allison**

Présidente-rapporteure

**Frédéric Mérand**

Directeur de recherche UdeM

**David Paternotte**

Directeur de recherche ULB

**Jane Jenson**

Co-directrice

**Andrea Rea**

Membre du jury

**Robert Schwartzwald**

Représentant du doyen

**Isabelle Engeli**

Examinatrice externe

## Résumé

Depuis l'adoption de la Directive Qualification en 2004 et de sa refonte en 2011, l'Union européenne reconnaît explicitement les persécutions du fait de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre en tant que motif d'octroi du statut de réfugié·e, selon le critère de l'appartenance à un certain groupe social. Cependant, il existe toujours des différences considérables dans la manière dont les États européens examinent les demandes des personnes invoquant ce type de persécutions, ce qui contrevient à la volonté marquée de l'UE d'atteindre un Régime d'asile européen commun.

Dans cette thèse je propose de suivre le processus de fabrication de la nouvelle catégorie de « réfugié·e LGBTI » en Belgique, en France et au Royaume-Uni afin d'apporter une explication au fait que malgré les pressions d'harmonisation de l'Union européenne, les contours de cette catégorie de réfugié·es diffèrent d'un État européen à l'autre.

M'inscrivant dans la suite des travaux qui proposent d'aborder le processus d'action publique à partir de l'interdépendance entre les institutions et les idées, je suggère d'appréhender la fabrication de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » en tant que processus de traduction multi-niveaux engendré par les logiques positionnelles (institutions) et les logiques interprétatives (idées) d'acteurs en interactions.

Pour ce faire, je développe les notions de « configuration des arènes de traduction » et de « paradigme de traduction » qui me permettent de capturer et de suivre les logiques positionnelles et interprétatives des acteurs tout au long du processus de traduction (genèse, stabilisation et verrouillage). La configuration des arènes de traduction correspond à la somme des institutions formelles et informelles qui contraignent les acteurs dans les trois arènes où s'opère la traduction de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » : l'arène administrative, l'arène associative et l'arène judiciaire. Le paradigme de traduction correspond à l'espace de sens à travers lequel les acteurs impliqués dans le processus de traduction interprètent la catégorie de « réfugié·e LGBTI ». Il est composé de trois éléments : la définition du problème, la solution politique et l'univers de discours.

La démarche proposée permet quatre principaux apports, à la fois d'ordre empirique et analytique. D'une part, pour ce qui est des apports empiriques, mon approche permet d'articuler plusieurs niveaux de gouvernement (international, européen et national). Elle permet également d'apporter une profondeur historique à l'analyse. D'autre part, pour ce qui est des apports analytiques, ma démarche permet d'articuler plusieurs niveaux d'analyse (institutions et idées). Elle permet également d'articuler plusieurs temporalités du changement de l'action publique (moyenne et longue).

La présente recherche fait deux principales contributions : à la littérature en politiques publiques sur le changement et à celle en études migratoires queer sur l'homonationalisme. D'une part, en proposant de saisir le changement en tant que processus de traduction, ma démarche permet de dépasser les dichotomies latentes entre changements lents et marginaux *versus* changements radicaux et rapides. Elle permet également de dépasser la dichotomie entre pressions exogènes et pressions endogènes du changement. D'autre part, en prenant au sérieux l'interdépendance entre les institutions et les idées dans la constitution d'une communauté nationale qui intègre les minorités sexuelles, elle suggère de regarder au-delà de l'homonationalisme tel que conceptualisé aujourd'hui pour comprendre la manière dont la frontière entre « nous » et « eux » s'érige. Cette frontière n'est pas la même d'un État à l'autre et se révèle être peu stable, évoluant d'une phase à l'autre du processus d'action publique. Une telle perspective propose ainsi une troisième voie analytique qui se distingue d'une part des tenants du discours de la libération sexuelle et d'autre part de ceux de l'impérialisme sexuel.

**Mots-clés** : Arène, Asile, Catégorisation, Changement de politiques publiques, Européanisation, OSIG, Paradigme, Réfugié·es LGBTI, Traduction, Trajectoires nationales.

# Abstract

Since the adoption of the Qualification Directive in 2004 and its recast in 2011, the European Union has explicitly recognized persecutions on the basis of sexual orientation and gender identity as a ground for granting refugee status, according to the criterion of membership of a particular social group. However, there are still considerable differences in the way European states deal with applications from those who claim this kind of persecution, which goes against the EU's strong desire to achieve a Common European Asylum System.

This dissertation follows the “fabrique” of the new category of “LGBTI refugee” in Belgium, France, and the United Kingdom. It provides an explanation for the fact that in spite of pressures to harmonize the European Union, the contours of this category of refugees differ from one European state to another.

Following an approach that focuses on the public policy process with an emphasis on the interdependence between institutions and ideas, I suggest apprehending the “fabrique” of the category of “LGBTI refugee” as a multi-level translation process, generated by the logics-of-positions (institutions) and the logics-of-interpretations (ideas) of actors in interactions.

To this aim, I develop the notions of “configuration of translation arenas” and of “translation paradigm” which allow me to capture and follow the positional and interpretative logics of actors throughout the translation process (genesis, stabilization and lock-in). The configuration of the translation arenas corresponds to the sum of the formal and informal institutions that constrain actors in the three arenas where the translation of the category of “LGBTI refugee” takes place: the administrative arena, the associative arena and the judicial arena. The translation paradigm corresponds to the space of meaning through which the actors involved in the translation process interpret the category of “LGBTI refugee”. It is composed of three elements: the problem definition, the political solution, and the discursive universe.

The proposed approach gives rise to four main contributions, both empirical and analytical. On the one hand, in terms of empirical contributions, this approach allows for the articulation of several levels of government (international, European, and national). It also provides historical depth to the analysis. On the other hand, with regard to the analytical inputs, this approach facilitates the articulation of several analytical levels (institutions and ideas). It also makes possible the articulation of several temporalities of public action change.

Overall, this research makes an important contribution to two literatures, namely the literature on public policy and the literature on queer migration studies. First, by proposing to capture change as a translation process, my approach overcomes the latent dichotomies between slow and marginal changes *versus* radical and rapid changes. It also overcomes the dichotomy between exogenous pressures and endogenous pressures that explain change in public policy. Second, considering the interdependence between institutions and ideas in the constitution of a national community inclusive of sexual minorities, it suggests looking beyond homonationalism, as it is conceptualized today, for understanding the construction of “us” and “them”. This construction is not the same from one state to another and does not appear to be very stable, as it evolves from one phase to another during the entire public action process. Such a perspective thus offers a third analytical path which differs from the discourse on sexual liberation and the discourse on sexual imperialism.

**Keywords** : Arena, Asylum, Categorization, Europeanization, LGBTI Refugees, National Trajectories, Paradigm, Policy Change, SOGI, Translation.

# Table des matières

<b>Introduction : Puzzle, problématique &amp; méthodologie .....</b>	<b>15</b>
1. La fabrique d'une nouvelle catégorie de réfugié-es .....	17
2. Européanisation & trajectoires nationales.....	20
3. Catégorisation migratoire & instrumentation de l'action publique .....	25
4. Une traduction multi-niveaux inscrite dans un temps long.....	26
5. Une comparaison transnationale & processuelle .....	30
6. Enquête de terrain & triangulation des données.....	34
7. Organisation des chapitres .....	38
<b>Chapitre 1 : La fabrique des réfugié-es LGBTI : revue de littérature &amp; cadre analytique .....</b>	<b>40</b>
1. État de l'art : La fabrique des réfugié-es LGBTI : perspective européenne et perspective nationale.....	42
1.1. L'européanisation & la résistance des États aux exigences européennes.....	42
1.2. La catégorisation & la « mise en administration de la société ».....	49
2. Cadre analytique : la fabrique des réfugié-es LGBTI en tant que processus de traduction .....	56
2.1. Le processus de traduction à travers les logiques positionnelles et interprétatives des acteurs.....	61
2.2. Les effets du temps sur le processus de traduction .....	67
<b>Chapitre 2 : La catégorie de réfugié-e LGBTI à l'échelon supranational .....</b>	<b>69</b>
1. La genèse de la catégorie de réfugié-e LGBTI au sein du HCR.....	70
1.1. Les réfugié-es LGBTI dans le cadre des persécutions liées au genre.....	71
1.2. Les réfugié-es LGBTI dans le cadre de l'appartenance à un certain groupe social.....	75
2. La stabilisation de la catégorie de réfugié-e LGBTI à travers le régime international des droits humains.....	78
2.1. La lutte contre les discriminations & la protection des réfugié-es LGBTI à l'échelon international.....	79
2.2. L'émergence d'un nouvel échelon : les réfugié-es LGBTI au sein du Conseil de l'Europe .....	87
3. Le verrouillage de la catégorie de réfugié-e LGBTI & la volonté d'harmonisation .....	93
3.1. L'opérationnalisation de la protection des réfugié-es LGBTI à l'échelon international....	94
3.2. La vulnérabilisation des réfugié-es LGBTI au sein de l'Union européenne.....	101
4. Conclusion .....	108
<b>Chapitre 3 : Belgique : droits humains et solidarité internationale.....</b>	<b>111</b>

1. Genèse (1995-2001) : L'influence du Haut-Commissariat pour les réfugiés sur le CGRA ....	114
2. Stabilisation (2002-2009) : Expertise interne et autonomie du CGRA .....	122
3. Verrouillage (2010+) : Mainstreaming et harmonisation des pratiques .....	129
4. Conclusion .....	136
<b>Chapitre 4 : France : les réfugié·es LGBTI, plus vulnérables que les autres .....</b>	<b>139</b>
1. Genèse (1995-2010) : Entre perception sociale et visibilité sociale.....	142
2. Stabilisation (2011-2013) : Un rapprochement entre l'ARDHIS et l'OFPPRA.....	151
3. Verrouillage (2014+) : La vulnérabilisation des réfugié·es LGBTI au sein de l'OFPPRA .....	159
4. Conclusion .....	165
<b>Chapitre 5 : Royaume-Uni : la sexualité renvoyée au placard.....</b>	<b>167</b>
1. Genèse (1989-1999) : Les demandeurs d'asile OSIG en tant que groupe social particulier ...	170
2. Stabilisation (2000-2010) : Dissimuler son homosexualité pour échapper aux persécutions .	180
3. Verrouillage (2011+) : Évaluer la crédibilité à partir de stéréotypes .....	189
4. Conclusion .....	197
<b>Chapitre 6 : Une analyse comparée de trois trajectoires nationales de traduction .....</b>	<b>199</b>
1. Les logiques interprétatives à travers le paradigme de traduction .....	200
1.1. La définition du problème.....	203
1.2. La solution politique.....	208
1.3. L'univers de discours.....	212
2. Les logiques positionnelles à travers la configuration des arènes de traduction.....	216
2.1. L'arène administrative .....	218
2.2. L'arène associative .....	223
2.3. L'arène judiciaire.....	228
<b>Conclusion : Implications, contributions et interrogations .....</b>	<b>235</b>
1. Trois trajectoires nationales de traduction .....	236
2. Implications empiriques et analytiques .....	238
3. Une problématique du changement.....	241
4. Inclure pour exclure ?.....	246

## Liste des tableaux

Tableau 1: Les éléments constitutifs du paradigme de traduction en Belgique, en France et au Royaume-Uni .....	201
Tableau 2: Les éléments constitutifs de la configuration des arènes de traduction en Belgique, en France et au Royaume-Uni .....	217

## Liste des figures

Figure 1: Le processus de traduction de la catégorie de "réfugié.e LGBTI" .....	66
---	----

## Liste des sigles et abréviations

AHHA	Aangepaste Hulpverlening voor Holebi-Asielzoekers
ARDHIS	Association pour la reconnaissance des droits des personnes homosexuelles et transsexuelles à l'immigration et au séjour
BAAM	Bureau d'accueil et d'accompagnement des migrants
BEAA	Bureau européen d'appui en matière d'asile
BIA	Board of Immigration Appeals
CAHAR	Comité ad hoc d'experts sur les aspects juridiques de l'asile territorial, des réfugiés et des apatrides
CD&V	Christen-Democratisch en Vlaams
CEDH	Cour européenne des droits de l'Homme
Cedoca	Centre de recherche et de documentation
CEE	Conseil du contentieux des étrangers
CFDA	Coordination française pour le droit d'asile
CGRA	Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides
CGVS	Commissariaat-generaal voor Vluchtelingen en de staatlozen
CIERA	Centre d'information, de réflexion et d'échanges en matière d'asile
CISR	Commission de l'immigration et du statut de réfugié
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CLF	Collectif lesbiennes dépassent les frontières
CNCDH	Commission nationale consultative des droits de l'Homme
CNDA	Cour nationale du droit d'asile
CNDA	Cour nationale du droit d'asile
CPRR	Commission permanente de recours des réfugiés
CRR	Commission des recours des étrangers
DAJEI	Division des affaires juridiques, européennes et internationales
DSSH	Difference, Stigma, Shame, Harm
ECOSOC	Conseil économique et social des Nations Unies
ECRE	Conseil européen sur les réfugiés et les exilés
FER	Fonds européen pour les réfugiés
FRA	Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne
GLAAD	Gay Lesbian Alliance Against Defamation
GLISA	Gay and Lesbian International Sport Association
GUE/NGL	Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique
HCDH	Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme
HCEfh	Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
HRF	Human Right First
HRW	Human Right Watch

IAT	Immigration Appeal Tribunal
ICIBI	Independent Chief Inspector of Borders and Immigration
ICJ	International Commission of Jurists
IGC	Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees
IGLHRC	International Gay and Lesbian Human Rights Commission
ILGA	International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association
ILGA-Europe	International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association-Europe
ILPA	Immigration Law Practitioners' Association
IND	Immigration and Naturalisation Service
LGB	Lesbienne, gay, bisexuelle
LGBT	Lesbienne, gay, bisexuelle, trans
LGBTI	Lesbienne, gay, bisexuelle, trans, Intersexe
MILAMI	Mission de liaison au ministère de l'Intérieur
N-VA	Nieuw-Vlaamse Alliantie
OFII	Office français de l'immigration et de l'intégration
OFPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides
OIM	Organisation internationale pour les migrations
ONG	Organisation non gouvernementale
ORAM	Organization for Refuge, Asylum & Migration
OSIG	Orientation sexuelle et identité de genre
PHSO	Parliamentary and Health Service Ombudsman
PMA	Procréation médicalement assistée
PPE	Parti populaire européen
PS	Parti socialiste
RAEC	Régime d'asile européen commun
S&D	Alliance progressiste des socialistes et démocrates
SP.A	Socialistische Partij Anders
UDI	Union des démocrates et indépendants
UE	Union européenne
UKLGIG	United Kingdom Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association
WCRWC	Women's Commission for Refugee Women and Children
WISH	Werkgroep Internationale Solidariteit met Holebi's

لوالديا و لكل مغترب ترك بلاده باحثا عن حياة افضل

*A mes parents et à celles et ceux qui un jour ont quitté leur pays dans l'espoir d'une vie meilleure*

## Remerciements

Tout au long de mon doctorat et dans le cadre de la rédaction de cette thèse, j'ai bénéficié du soutien de plusieurs dizaines de personnes que je souhaite ici remercier. Mes premiers remerciements vont naturellement à tous ceux et celles qui ont accepté de me rencontrer dans le cadre de mes différents terrains en Belgique, en France et au Royaume-Uni. Ils sont trop nombreux pour tous les citer ici, mais je suis grandement reconnaissant du temps qu'ils ont pu me consacrer et de la bienveillance qu'ils ont eu à mon égard.

Cette thèse n'aurait pas pu aboutir sans l'engagement et l'encadrement de mes co-directeurs·trice de recherche qui ont fait preuve d'une disponibilité sans pareil tout au long de mon cheminement. Je souhaite d'abord remercier Jane Jenson qui dès mes premières semaines de doctorat m'a pris sous son aile en m'accompagnant dans mes premiers pas de chercheur. Jane est l'une de ces chercheur·es auquel·les on aspire tou·tes ressembler un jour, qui se distingue par une expertise et des capacités pédagogiques exceptionnelles. Elle a fortement influencé ma manière de concevoir la recherche et je me considère privilégié d'avoir rejoint sa grande famille académique.

J'ai également eu le privilège d'être dirigé par Frédéric Mérand dans le cadre de mon doctorat, qui malgré des intérêts de recherche qui de prime abord peuvent paraître éloignés de mon objet de recherche s'est toujours montré fort enthousiaste et a fait preuve d'un suivi sans faille. Frédéric fait partie de ces chercheur·es qui ont la capacité de rendre la science politique *cool* et le monde de la recherche attrayant, insufflant une bonne dose de motivation à qui quiconque le côtoie.

David Paternotte est venu compléter mon équipe de direction. De cette première rencontre au *Sky bar* à Montréal où il m'a directement mis à l'aise j'ai toujours perçu David comme une figure fraternelle qui n'a de cesse de me pousser dans mes retranchements pour affiner mes réflexions. Il est celui qui m'a initié à la sociologie et qui a mainte fois insisté pour que je dépasse dans mes analyses ce que la science politique a parfois de rigide et d'ennuyant.

Je souhaite également remercier Andrea Rea qui a agi en tant que président de mon comité d'accompagnement. Malgré sa fonction de doyen de la Faculté de philosophie et des sciences sociales, il s'est toujours montré d'une grande disponibilité. Lors de nos plusieurs rencontres Andrea a toujours su pointer du doigt les écueils et les limites de mes réflexions me poussant à me dépasser.

Outre les membres de mon comité d'accompagnement plusieurs professeur·es, que je souhaite ici remercier, m'ont consacré de leur temps tout au long de mon cheminement. Je pense notamment à Christine Rothmayr Allison qui malgré sa fonction de directrice du département de science politique a toujours pris le temps de me rencontrer lorsque j'en avais besoin. Je pense également à Denis Saint-Martin, Laurie Beaudonnet et Pascale Dufour qui gardent toujours leur porte ouverte et ne refusent jamais une rencontre, même à l'improviste.

Dans le cadre de mon doctorat, j'ai eu l'opportunité de réaliser plusieurs séjours de recherche qui ont contribué à me former et pendant lesquels j'ai toujours très bien été reçu. Je souhaite remercier Oliver Schmidtke qui m'a reçu au Centre for Global Studies de University of Victoria, Virginie Guiraudon qui m'a reçu au Centre d'études européennes et de politique comparée de Sciences Po Paris, Bridget Anderson qui m'a reçu au Centre on Migration, Policy and Society de University of Oxford et enfin Ece Özlem Atikcan qui m'a reçu du Department of Politics and International Studies de University of Warwick.

J'ai mené mes recherches doctorales dans de très bonnes conditions matérielles qui m'ont permis de me consacrer à plein temps à ma thèse, de faire plusieurs séjours de recherches à l'étranger et de participer à plusieurs conférences. Dans un contexte où de plus en plus de doctorant·es en sciences sociales vivent dans une grande précarité, je suis conscient du luxe que ça été de mener mes recherches avec une telle tranquillité d'esprit. Je souhaite donc remercier tous les organismes qui ont contribué à cette tranquillité d'esprit financière, à commencer par le Fonds national de recherche scientifique belge qui constitue un employeur sans pareil et qui m'a permis de mener mes recherches dans de conditions exceptionnelles. Je souhaite également remercier l'International Research Training Group Diversity, la Fondation Wiener-Anspach, la Chaire de recherche du Canada en citoyenneté et gouvernance, le Centre d'excellence sur l'Union européenne, le Canada-Europe Transatlantic Dialogue et le Réseau transatlantique de l'Europe politique qui m'ont permis de réaliser mes séjours de recherche à l'étranger.

Dans le cadre de ma recherche, j'ai bénéficié du soutien et de la solidarité de plusieurs jeunes collègues qui ont toujours été disponibles pour discuter ou relire mes travaux. Je souhaite d'abord remercier les collègues de l'Atelier Genre(s) & Sexualité(s) de l'ULB qui m'ont toujours fait sentir chez moi au 14<sup>e</sup> étage. Merci à Agnès Chetaille, Aurélie Aromatario, Cristian Ov Norocel, Elena Avramovska, Sophie van der Dussen et à Weili Wang. Du côté de l'UdeM, merci à mes collègues du Centre de recherche sur les politiques et le développement et à celles du Comité d'action féministe contre les discriminations. Un merci particulier à Alexie Labelle, Annabelle Diaz Felix, Anne-Laure Mahé, Juliette

Dupont et Saaz Taher qui m'ont aidé dans la dernière ligne droite pour la chasse aux coquilles. Merci également à Souad Lamrani qui elle aussi m'a beaucoup accompagné dans la dernière ligne droite et qui malgré la distance est d'une présence sans faille.

Je souhaite également remercier mes sœurs, Souhir, Sabrine et Taissir ainsi que mon frère Mohamed d'avoir accepté mes nombreuses absences. Je souhaite particulièrement remercier mes neveux Wael et Ilyes, ainsi que mes nièces Layna, Essra et Mayssen, toujours enthousiastes de voir tonton rentrer à la maison.

De l'autre côté de l'Atlantique, loin de ma famille, je me suis constitué une autre famille qui m'a apporté un soutien sans faille tout au long de ces dernières années. Merci à Patrick qui depuis nos cours de droit et de nos matinés à la piscine à Ottawa ne m'a jamais perdu de vue et s'est toujours montré présent. Merci à Marion mon modèle de sagesse et qui est celle vers qui je me tourne lorsque j'ai besoin de me raisonner. Merci à Saaz, ma quatrième sœur (je n'en avais pas assez de trois!) que je vois sur une base quasi-quotidienne et sans qui je n'aurais jamais pu compléter ma thèse. Enfin, merci à Gabriel qui m'a beaucoup apporté ces dernières années, aussi bien au niveau personnel qu'intellectuel.

Enfin mes derniers remerciements vont à mes parents, Mounira et Sadok, qui dès mon plus jeune âge m'ont appris la valeur du travail et l'importance de chasser ses rêves. Je leur dédie cette thèse, ainsi qu'à celles et ceux qui un jour ont quitté leur pays dans l'espoir d'une vie meilleure.

# Introduction

## Puzzle, problématique & méthodologie

C'était une matinée brumeuse de mars, comme les connaît Paris en cette fin d'hiver. Je me rends à la permanence de l'Association pour la reconnaissance des droits des personnes homosexuelles et transsexuelles à l'immigration et au séjour (ARDHIS). Sur la rue Beaubourg, dans le Marais<sup>1</sup>, une longue queue : près d'une centaine de personnes ; pour la plupart des hommes racisés qui attendent leur tour pour accéder au Centre LGBT<sup>2</sup>. La population tranche avec les habitant·es de ce quartier aisé parisien : il s'agit de demandeurs et demandeuses d'asile qui viennent assister à la permanence qu'organise l'ARDHIS tous les deuxièmes samedis du mois. A l'intérieur, les bénévoles tentent tant bien que mal d'enregistrer les nouveaux et nouvelles requérant·es. Tou·tes ne pourront pas s'inscrire aujourd'hui ; il faudra revenir dans un mois. Au sous-sol, chaque bénévole est en charge d'un groupe de deux à cinq demandeurs et demandeuses d'asile. Ces rencontres mensuelles servent à mettre en contact les requérant·es avec des bénévoles qui vont les accompagner tout au long de leur parcours d'asile : du dépôt de la demande à l'audition avec l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), et éventuellement au recours devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Je me déplace de groupe en groupe. Ce premier contact entre bénévoles et requérant·es n'est pas toujours aisé. Plusieurs demandeurs et demandeuses d'asile sont en retrait, iels suivent avec attention la

---

<sup>1</sup> A cheval entre le 3e et le 4e arrondissement de Paris, le Marais est un quartier touristique reconnu pour sa scène gaie qui s'est récemment gentrifié, devenant l'un des quartiers les plus aisés de la capitale (Blidon 2008 ; Giraud 2011).

<sup>2</sup> Le Centre LGBT Paris-Ile de France est la principale association coupole LGBT en France. Elle réunit près de 80 associations et une centaine de bénévoles en région parisienne. L'ARDHIS organise ses permanences mensuelles dans ses locaux au 63 rue Beaubourg.

discussion sans jamais intervenir. D'autres, au contraire, sont très loquaces et posent plusieurs questions d'affilée. Les discussions sont assez variées d'un groupe à l'autre, en fonction du « style » du ou de la bénévole et de la composition du groupe qui l'entoure. Cependant, une question revient spontanément dans quasiment toutes les discussions : comment persuader l'officier·e de protection de l'orientation sexuelle alléguée?

Cette question fait débat dans la plupart des pays receveurs de demandeurs et demandeuses d'asile, notamment depuis la reconnaissance des persécutions du fait de l'orientation sexuelle en tant que motif d'octroi du statut de réfugié·e par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) en 2000 (HCR 2000). Plusieurs médias se sont alors fait écho de polémiques entourant l'appréciation de l'orientation sexuelle et l'identité de genre (OSIG)<sup>3</sup> des requérant·es invoquant des persécutions sur base de ce motif, en France et ailleurs<sup>4</sup>. « Not gay enough » dans certains cas, comme le titrait un article de *The Independent* qui revenait sur le cas d'un requérant afghan qui s'est vu débouté par les autorités de l'asile autrichiennes, car jugé peu crédible<sup>5</sup>. « Too girlish » dans d'autres cas, comme dans cet article du *Daily Mail* qui revenait sur le cas d'un requérant irakien qui a également vu sa demande déboutée, au motif, cette fois-ci, qu'il surjouerait une prétendue homosexualité<sup>6</sup>.

Tantôt pas assez gay, tantôt trop gay, les demandeurs et demandeuses d'asile invoquant des persécutions du fait de leur orientation sexuelle et de leur identité de genre font face à de nombreuses barrières pour obtenir le statut de réfugié·e, du fait notamment de leur difficulté à établir leur

---

<sup>3</sup> Les notions d'« orientation sexuelle » et d'« identité de genre » font débat dans le milieu académique et sont souvent critiquées pour leur caractère essentialisant et hétéronormatif (Sedgwick 1990 ; Wilton 2004). Cependant, plutôt que de renoncer à les utiliser, Matthew Waites (2009) suggère de dépasser leur compréhension restrictive issue des Principes de Jogjakarta. A l'instar de cet auteur, dans cette thèse ces notions sont appréhendées comme étant extensives et flexibles, en mesure de capturer une pluralité de subjectivités sexuelles et de genre.

<sup>4</sup> Il convient de noter que les médias dans certains pays y ont porté plus d'attention que dans d'autres. C'est notamment le cas au Royaume-Uni qui est de loin le pays où ces enjeux ont reçu la plus grande couverture médiatique parmi les trois cas étudiés dans cette thèse.

<sup>5</sup> Schuetze, Christopher & Christine Hauser, "Afghan Teenager Denied Asylum in Austria Because he Didn't 'Act' Gay Enough", *The Independent*, 18 August 2018, [en ligne] : <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/afghan-asylum-seeker-denied-austria-gay-lgbt-a8497231.html>.

<sup>6</sup> Martin, George, "Austria Rejects 'Gay' Asylum Seeker's Claim Because he Acted Too 'Girlish'... Just Days After Rejecting Another Man's Claim Because he Didn't 'Walk, Talk or Dress Like a Homosexual'", *Daily Mail*, 23 August 2018, [en ligne] : <https://www.dailymail.co.uk/news/article-6091165/Austria-rejects-gay-asylum-seekers-claim-acted-girlish.html>.

crédibilité<sup>7</sup>. Ainsi, à l’instar de l’Organization for Refuge, Asylum & Migration (ORAM), plusieurs ONG internationales se sont saisies de la question, dénonçant les pratiques utilisées par les autorités nationales de l’asile pour déterminer la crédibilité des requérant·es qui invoquent ce type de persécutions<sup>8</sup>. Ce qui est remis en cause : la conception – toujours subjective et souvent stéréotypée – de l’orientation sexuelle et de l’identité de genre sur laquelle s’appuient les officier·es de protection pour prendre leur décision, participant *de facto* à la fabrique d’une nouvelle catégorie de réfugié·es aux contours flous et variables.

## 1. La fabrique d’une nouvelle catégorie de réfugié·es

Cette thèse examine la fabrique d’une nouvelle catégorie de réfugié·es par les autorités nationales de l’asile : les « réfugié·es LGBTI »<sup>9</sup>. Bien évidemment, l’utilisation du terme « nouvelle » ne suggère pas que les persécutions du fait de l’orientation sexuelle et de l’identité de genre sont un phénomène récent. Cet adjectif est utilisé pour souligner le fait que c’est seulement récemment que les autorités asilaires aux différents échelons – international, européen et national – ont commencé à considérer de telles persécutions comme motif d’octroi du statut de réfugié·e. Il convient dès lors de s’intéresser aux déterminants qui expliquent que les exactions commises à l’encontre des minorités sexuelles sont désormais appréhendées en tant qu’enjeu politique d’une importance telle que l’on décide d’y apporter une attention particulière. En effet, depuis le début des années 2000, les requérant·es OSIG sont

---

<sup>7</sup> Human Rights Watch (HRW), *EU Should Follow UN Guidelines on LGBT Asylum Seekers*, 30 August 2018, [en ligne] : <https://www.hrw.org/news/2018/08/30/eu-should-follow-un-guidelines-lgbt-asylum-seekers>.

<sup>8</sup> Fondée en 2008 à San Francisco aux Etats-Unis et depuis peu également basée à Berlin en Allemagne, ORAM est la principale organisation non gouvernementale (ONG) internationale qui travaille spécifiquement à la protection des demandeurs et demandeuses d’asile invoquant des persécutions du fait de leur orientation sexuelle et identité de genre. En plus d’avoir produit plus d’une dizaine de rapports et de collaborer régulièrement avec le HCR et les autorités asilaires nationales sur les enjeux relatifs à l’orientation sexuelle et à l’identité de genre, ORAM a contribué à la formations des professionnels de l’asile dans plus d’une quinzaine de pays, [en ligne] : <http://oramrefugee.org>.

<sup>9</sup> L’acronyme « LGBTI » ne fait pas l’unanimité, ni au sein des communautés qu’il est censé représenter, ni dans le milieu académique (Altman 2001 ; 2018). Produit des politiques identitaires étatsuniennes, cet acronyme semble encore moins adapté pour capturer la pluralité des subjectivités sexuelles et de genre de personnes qui ne sont pas originaires des pays du Nord, dont les réfugié·es en Europe. Par conséquent, dans cette thèse l’acronyme LGBTI est utilisé pour faire référence à la catégorie symbolique et administrative construite par les autorités asilaires (la catégorie de « réfugié·e LGBTI ») et non pas pour évoquer les individus qui y sont rattachés.

appréhendé·es comme étant « particulièrement vulnérables »<sup>10</sup> au sein du contingent de demandeurs et demandeuses d'asile, car subissant une « double marginalisation »<sup>11</sup> du fait de leur statut migratoire et de minorité sexuelle, de même que de « multiples oppressions »<sup>12</sup>. Ainsi, plusieurs mesures ont été prises pour leur assurer une meilleure protection, notamment en Europe.

Les débats au Parlement européen lors de l'adoption et de la refonte de la Directive Qualification, qui reconnaît explicitement les persécutions du fait de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre en tant que motif d'octroi du statut de réfugié·e, sont à ce titre particulièrement significatifs<sup>13</sup>. En effet, les parlementaires européen·nes ont proposé plusieurs mesures spécifiques pour le traitement des demandes d'asile OSIG. C'est notamment en ce sens qu'est adopté le 6 avril 2011 une résolution proposée par la parlementaire européenne Sylvie Guillaume, affiliée à l'Alliance progressiste des socialistes et démocrates (S&D), qui « guarantee[s] that lesbian, gay, bisexual or transgender people seeking asylum in the EU would receive particular attention »<sup>14</sup>. Ses collègues parlementaires, aussi bien à gauche qu'à droite, s'appuyant sur les rapports des ONG LGBT internationales, dont le rapport *State-Sponsored Homophobia*<sup>15</sup>, publié annuellement par l'International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association (ILGA)<sup>16</sup>, se sont empressé·es de saluer

---

<sup>10</sup> Ausserer, Caroline, "UNHCR Report: 'LGBTI Refugees are Particularly Vulnerable'", *Heinrich Böll Stiftung*, 18 May 2016, [en ligne] : <https://www.boell.de/en/2016/05/18/unhcr-lgbti-refugees-are-particularly-vulnerable>.

<sup>11</sup> Zappulla, Antonio, "Forgotten Twice: the Untold Story of LGBT Refugees", *World Economic Forum*, 19 January 2018, [en ligne] : <https://www.weforum.org/agenda/2018/01/forgotten-twice-lgbt-refugees/>. Voir Timothy J. Randazzo (2005).

<sup>12</sup> McDermott, Michael, "A Struggle Ignored? The Multiple Oppressions of LGBT Refugees", *Tele Sur*, 19 June 2016, [en ligne] : <https://www.telesurenglish.net/analysis/A-Struggle-Ignored-The-Multiple-Oppressions-of-LGBT-Refugees-20160619-0027.html>.

<sup>13</sup> La Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004, dite Directive Qualification, reconnaît explicitement les persécutions du fait de l'orientation sexuelle en tant que motifs d'octroi du statut de réfugié·e. Sa refonte, la Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011, reconnaît en plus les persécutions du fait de l'identité de genre en tant que motifs d'octroi du statut de réfugié·e.

<sup>14</sup> European Parliament's LGBTI Intergroup, "European Parliament Calls for Special Protection of LGBT Asylum-seekers", 6 April 2011, [en ligne] : <http://lgbti-ep.eu/2011/04/06/european-parliament-calls-for-special-protection-of-lgbt-asylum-seekers/>.

<sup>15</sup> Le rapport *State-Sponsored Homophobia*, publié pour la première fois en 2006 et réédité annuellement depuis, fait état des lois criminalisant l'homosexualité et de la situation des minorités sexuelles à travers le monde. A la fin de chaque rapport, une cartographie est proposée. Celle-ci classe les pays en trois catégories selon un code couleur précis : les pays qui criminalisent les relations entre personnes de même sexe, les pays qui octroient certaines formes de protection aux minorités sexuelles et les pays qui ne criminalisent pas l'homosexualité et qui n'offrent pas de protection aux minorités sexuelles, [en ligne] : <https://ilga.org/state-sponsored-homophobia-report>.

<sup>16</sup> Créée en 1978, l'ILGA est une fédération internationale qui réunit plus de 1 500 associations LGBT dans 150 pays. En plus de produire annuellement le rapport *State-Sponsored Homophobia*, elle représente les intérêts des minorités sexuelles

l'adoption d'une telle résolution et de réaffirmer la spécificité des requérant-es OSIG au sein du contingent de demandeurs et demandeuses d'asile. Ainsi, en réaction à l'adoption de cette résolution, la députée européenne Sirpa Pietikäinen, affiliée au groupe Parti populaire européen (PPE), déclare :

I am particularly proud that my centre-right colleagues agreed on the need for special protection, regardless of their general position on asylum. Lesbian, gay, bisexual and transgender people fleeing countries such as Iraq, Uganda, Honduras or Indonesia must receive particular protection taking into account cultural sensitivity. This is a major step towards fully complying with our engagements under international asylum law<sup>17</sup>.

De même, son collègue Rui Tavares, affilié au groupe Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique (GUE/NGL), déclare :

The European Parliament is showing that asylum rules need updating to reflect reality: 76 countries criminalise homosexual acts, and 7 foresee the death penalty (maybe 8 soon with Uganda). I regret that other progressive provisions did not pass, but today's text will ultimately bring more fairness for LGBT asylum-seekers<sup>18</sup>.

Les exactions à l'encontre des minorités sexuelles dans leur pays d'origine justifieraient donc, selon ces eurodéputé-es, l'attention grandissante des pays receveurs de demandeurs et demandeuses d'asile et la création *de facto* de la catégorie de « réfugié-e LGBTI ». La présente recherche prend le contre-pied d'une telle perspective. Elle part du postulat selon lequel l'émergence de cette nouvelle catégorie de réfugié-es n'est pas le résultat direct d'exactions à l'encontre des minorités sexuelles qui se seraient manifestées et/ou intensifiées récemment, mais bel et bien le résultat de la construction par les autorités asilaires d'un « problème public » tel qu'entendu en analyse des politiques publiques, soit le résultat d'« une phase de problématisation au cours de laquelle un certain nombre d'acteurs vont être amenés

---

auprès des Nations Unies et de plusieurs organisations internationales, [en ligne] : <https://ilga.org>. Voir Phillip Ayoub & David Paternotte (2016).

<sup>17</sup> European Parliament's LGBTI Intergroup, "European Parliament Calls for Special Protection of LGBT Asylum-seekers", 6 April 2011, [en ligne] : <http://lgbti-ep.eu/2011/04/06/european-parliament-calls-for-special-protection-of-lgbt-asylum-seekers/>.

<sup>18</sup> *Ibid.*

à percevoir une situation comme ‘anormale’ et vont la qualifier d’une manière particulière, qui peut être susceptible d’appeler l’attention d’un acteur public » (Muller & Surel 2000 : 57).

Comme cette thèse le démontre, la catégorie de « réfugié·e LGBTI » apparaît selon des modalités distinctes et selon des temporalités différentes d’un État européen à l’autre, d’où d’ailleurs le recours au terme « fabrique » dans le titre de la thèse. L’utilisation de ce terme ne suggère pas que les personnes persécutées en raison de leur orientation sexuelle et de leur identité de genre n’existent pas et que cette catégorie de réfugié·es est une pure invention des autorités asilaires. Par contre, l’utilisation de ce terme permet de souligner que les catégorisations migratoires qui ont mené à l’émergence des « réfugié·es LGBTI » au sein des autorités nationales de l’asile sont « le produit d’un processus social de construction tant individuelle que collective » (Auguin *et al.* 2010 : 27), inscrit dans une temporalité et une spatialité spécifiques.

Initialement élaborée en tant que catégorie normative au sein du HCR puis comme catégorie juridique au sein de l’Union européenne (UE), la catégorie de « réfugié·e LGBTI » prend une saveur nationale lorsqu’elle est traduite en instruments administratifs par les autorités domestiques de l’asile. Ce propos développé dans la prochaine partie est le point de départ de cette recherche : il s’agit de revenir sur l’appréhension des demandeurs et demandeuses d’asile invoquant des persécutions du fait de leur orientation sexuelle et de leur identité de genre par les autorités nationales de l’asile en Europe et sur l’émergence de la catégorie de « réfugié·e LGBTI ». Les contours de cette catégorie de réfugié·es ne sont pas uniformes en Europe, malgré les pressions d’harmonisation de l’Union européenne. La catégorie n’est pas fixe, elle évolue dans le temps et dans l’espace. Cette recherche propose donc d’identifier et analyser les déterminants de ces évolutions.

## **2. Européanisation & trajectoires nationales**

En Europe, l’appréciation de l’orientation sexuelle des demandeurs et demandeuses d’asile divise les États membres, notamment depuis l’adoption de la Directive Qualification de 2004 qui reconnaît

explicitement les persécutions du fait de l'orientation sexuelle en tant que motif d'octroi du statut de réfugié·e, selon le critère de l'appartenance à un certain groupe social<sup>19</sup> :

En fonction des conditions qui prévalent dans le pays d'origine, un groupe social spécifique peut être un groupe dont les membres ont pour caractéristique commune une orientation sexuelle. L'orientation sexuelle ne peut pas s'entendre comme comprenant des actes réputés délictueux d'après la législation nationale des États membres<sup>20</sup>.

Si l'Union européenne exige de ses États membres qu'ils octroient le statut de réfugié·e aux demandeurs et demandeuses d'asile persécuté·es en raison de leur orientation sexuelle, elle reste toutefois silencieuse sur la manière dont ceux-ci doivent évaluer leur crédibilité. De fait, chaque État européen a développé des pratiques spécifiques, comme l'indique le rapport *Fleeing Homophobia : demandes d'asile liées à l'orientation sexuelle et à l'identité sexuelle en Europe* (Jansen & Spijkerboer 2011), financé par le Fonds européen pour les réfugiés (FER) et présenté au Parlement européen en 2011. Dans leur rapport Sabine Jansen et Thomas Spijkerboer soulignent qu' :

Il existe des différences considérables dans la manière dont les États européens examinent les demandes d'asile des personnes LGBTI, ce qui est hautement problématique dans la mesure où l'Europe a pour objectif de créer un Système européen commun d'asile avec un statut uniforme (*ibid* : 7).

D'après ces auteur·es, les différences touchent huit aspects de la demande d'asile : la criminalisation de l'homosexualité dans le pays d'origine, la protection étatique contre les agent·es de persécution non étatiques, l'exigence de discrétion, la possibilité de protection interne, l'évaluation de la crédibilité, les méthodes d'audition, la révélation tardive et les sources d'informations sur le pays d'origine. Premièrement, comme le soulignent les auteur·es, dans certains pays, comme en Italie, une législation criminalisant l'homosexualité est considérée comme une persécution en soi. Dans d'autres, comme au

---

<sup>19</sup> La Convention relative au statut des réfugiés, adoptée en 1951 à Genève en Suisse, reconnaît cinq motifs d'octroi du statut de réfugié·e : les persécutions du fait de sa race, sa religion, sa nationalité, son appartenance à un certain groupe social et ses opinions politiques (art.1, A, §2).

<sup>20</sup> Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004, art.10, §d. Une refonte de cette directive a été adoptée par l'Union européenne en 2011 qui stipule qu'en plus de l'orientation sexuelle, « il convient de prendre en considération les aspects liés au genre, y compris l'identité de genre, aux fins de la reconnaissance de l'appartenance à un certain groupe social » (Directive 2011/95/UE, art.10, §d).

Royaume-Uni, les lois de criminalisation doivent également être appliquées pour constituer une persécution. En Norvège, l'existence d'une criminalisation appliquée ne suffit pas pour l'obtention du statut de réfugié·e, le ou la requérant·e doit démontrer que des poursuites ont été engagées contre lui ou elle. Deuxièmement, en Autriche, une demande préalable de protection doit avoir été formulée aux autorités nationales de son pays d'origine pour se voir octroyer le statut de réfugié·e, alors qu'aux Pays-Bas, dès lors que les actes homosexuels sont criminalisés dans son pays d'origine, le ou la requérant·e n'a pas l'obligation d'avoir préalablement invoqué la protection des autorités nationales de son pays pour obtenir le statut de réfugié·e. Troisièmement, des pays, comme l'Allemagne, renvoient les requérant·es OSIG dans leur pays d'origine en leur suggérant de vivre discrètement leur homosexualité pour échapper aux persécutions, alors que dans d'autres, comme en Suède, la discrétion n'est pas une exigence. Quatrièmement, dans certains pays, comme en Lituanie, si la protection interne est possible, notamment en déménageant dans une autre ville, mais en restant dans son pays d'origine, le ou la requérant·e voit sa demande d'asile déboutée, alors qu'en Belgique, aucune demande n'a été rejetée au motif que la protection interne serait possible. Cinquièmement, pour ce qui est de l'évaluation de la crédibilité des requérant·es, dans certains pays, comme en Hongrie, les autorités asilaires ont recours à des tests médicaux menés par des psychologues, des psychiatres et des sexologues pour apprécier l'orientation sexuelle des requérant·es, alors que dans d'autres pays, comme au Portugal, l'orientation sexuelle est déterminée sur base de l'auto-identification du ou de la requérant·e et n'est généralement pas questionnée dans la décision. Sixièmement, pour ce qui est des méthodes d'audition, dans certains pays, comme en Belgique, il arrive que des questions sexuellement explicites soient posées, alors que dans d'autres pays, comme au Royaume-Uni, une approche plus large qui consiste à demander au ou à la requérant·e de raconter l'histoire de son orientation sexuelle est favorisée. Septièmement, dans certains pays, comme en Irlande, la révélation tardive est considérée comme un élément de non-crédibilité, alors que ce n'est pas le cas au Royaume-Uni, par exemple<sup>21</sup>. Enfin, alors que dans certains pays, comme en Espagne, le manque d'informations sur la situation des minorités sexuelles dans le pays d'origine des requérant·es est considéré comme révélateur d'une certaine tolérance à leur égard, dans d'autres pays, comme aux Pays-Bas, ce n'est pas le cas.

---

<sup>21</sup> Il est question de révélation tardive lorsque la demande d'asile n'invoque pas initialement un motif de persécution liée à l'orientation sexuelle ou à l'identité de genre mais qui à un stade ultérieur de la procédure ce motif est invoqué.

Pour remédier à ces disparités parmi les États européens, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a tenté dans trois décisions successives, sur renvois préjudiciels des Pays-Bas et de la Hongrie, de préciser la manière dont les États membres de l'UE doivent évaluer la crédibilité des demandeurs et demandeuses d'asile qui invoquent des persécutions du fait de leur orientation sexuelle et de leur identité de genre. L'arrêt X., Y. & Z. rendu le 7 novembre 2013 stipule que les personnes LGBTI sont considérées comme un groupe social particulier au sens de la Convention de Genève et que, de ce fait, il n'est pas raisonnable de s'attendre à ce qu'un·e requérant·e dissimule son orientation sexuelle dans son pays d'origine ou fasse preuve d'une réserve dans l'expression de celle-ci pour éviter d'être persécuté·e<sup>22</sup>. L'arrêt A., B. & C. rendu le 2 décembre 2014 stipule que l'orientation sexuelle d'un·e requérant·e ne devrait pas être établie au moyen d'interrogatoires fondés sur la seule base de notions stéréotypées concernant les personnes LGBTI. Dans cette même décision, le juge européen exige des autorités nationales de l'asile de ne pas s'appuyer sur des interrogatoires détaillés sur les pratiques sexuelles pour établir son orientation sexuelle<sup>23</sup>. Dans l'arrêt F. rendu le 25 janvier 2018, la CJUE s'oppose à la réalisation et à l'utilisation d'une expertise psychologique en vue d'apprécier la véracité de l'orientation sexuelle alléguée d'un·e requérant·e. En revanche, le juge européen ne s'oppose pas à ce que l'autorité responsable de l'examen des demandes d'asile ordonne une expertise dans le cadre de l'évaluation des faits et des circonstances relatifs à l'orientation sexuelle alléguée, pour autant que les modalités d'une telle expertise soient conformes aux droits garantis par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne<sup>24</sup>.

Malgré la jurisprudence de la CJUE, des études plus récentes que le rapport *Fleeing Homophobia* continuent de pointer du doigt le manque d'harmonisation dans l'appréhension des demandeurs et demandeuses d'asile invoquant des persécutions du fait de leur orientation sexuelle et de leur identité de genre en Europe. Ainsi, un rapport publié en mars 2017 par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) fait état de pratiques divergentes en ce qui concerne les critères retenus pour établir la crédibilité des requérant·es OSIG et le traitement qu'il leur est réservé. Par exemple, en Suède, les officier·es de protection se concentrent davantage sur les expériences familiales du ou de la requérant·e et sur sa connaissance des organisations LGBT lors de l'audition, alors qu'en Grèce, la

---

<sup>22</sup> X (C-199/12), Y (C-200/12), Z (C-201/12) c. Minister voor Immigratie en Asiel (Pays-Bas).

<sup>23</sup> A (C-148/13), B (C-149/13), C (C-150/13) c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (Pays-Bas).

<sup>24</sup> F (C-437/16) c. Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Hongrie).

crédibilité du ou de la requérant·e est déterminée à partir de sa connaissance des bars et lieux de drague gays. De même, alors qu'en Hongrie les autorités de l'asile s'appuient essentiellement sur des tests psychologiques, notamment des tests de Rorschach<sup>25</sup>, pour apprécier l'orientation sexuelle des requérant·es, en Finlande, les officier·es de protection utilisent le modèle *Difference, Stigma, Shame, Harm* (DSSH)<sup>26</sup> pour apprécier leur crédibilité (FRA 2017 : 5-6). Certes, ces divergences dans l'appréhension des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG sont particulièrement flagrantes entre Europe de l'Est et Europe de l'Ouest (Śledzińska-Simon & Śmiszek 2013), mais elles existent également parmi les pays d'Europe de l'Ouest. Par exemple, pour ce qui est de la révélation tardive, dans certains pays, comme aux Pays-Bas et au Danemark, c'est considéré comme un motif valable pour débouter le ou la requérant·e, alors que ce n'est pas le cas en Suède (FRA 2017 : 7).

Le rapport du Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (ECRE), publié au même moment que celui de FRA, avance des conclusions relativement similaires. Selon les auteur·es, les impacts des jugements X., Y. & Z. et A., B. & C. n'ont pas été les mêmes sur les États européens. En effet, malgré ces jugements, des disparités subsistent en Europe dans l'appréhension des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG. Par exemple, si l'arrêt X., Y. & Z. a eu des effets concrets sur les autorités asilaires britanniques, néerlandaises et suédoises, notamment en ce qui concerne les critères retenus pour octroyer le statut de réfugié·e, très peu d'effets ont été constatés sur les autorités asilaires belges, bulgares et italiennes (ECRE 2017 : 24-27). De même, si l'arrêt A., B. & C. a poussé les autorités asilaires britanniques, néerlandaises et suédoises à faire évoluer leurs pratiques en ce qui concerne le déroulement des auditions et les types de questions posées, ses effets ont été limités sur les autorités asilaires allemandes, belges, bulgares, françaises et italiennes (ECRE 2017 : 41-42). Étant donné ces disparités qui subsistent dans l'appréhension des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG parmi les pays européens, des requérant·es aux trajectoires similaires peuvent faire face à des issues différentes,

---

<sup>25</sup> Les tests de Rorschach correspondent à des techniques projectives utilisées en psychologie et en psychiatrie pour évaluer les caractéristiques qui organisent la personnalité d'un·e patient·e, dont son orientation sexuelle. Élaborés en 1921 par le psychanalyste suisse Herman Rorschach, ces tests sont désormais fortement contestés par la communauté scientifique.

<sup>26</sup> Le modèle *Difference, Stigma, Shame, Harm* (DSSH), développé en 2011 au Royaume-Uni et depuis promu par le HCR, est une technique qui cherche à établir la crédibilité des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG à partir de leurs expériences de différence, d'ostracisation, de honte et de violence plutôt qu'en ayant recours à des questions stéréotypées ou sexuellement explicites. Voir Dawson & Gerber (2017).

en fonction du pays dans lequel la protection internationale a été demandée. De ce fait, la caractérisation de ce qui constitue un·e « réfugié·e LGBTI » varie d'un État européen à l'autre.

### **3. Catégorisation migratoire & instrumentation de l'action publique**

En Europe, le statut de « réfugié·e LGBTI » est accordé, dans certains pays, à qui a passé les tests médicaux avec succès ; dans d'autres, à qui a été en mesure d'identifier les bars gays et lieux de drague ; dans d'autres encore, à qui a été en mesure de raconter le récit circonstancié de son *coming-out*. Ainsi, ce n'est pas tant le récit des persécutions subies dans le pays d'origine qui est déterminant dans ce qui constitue (ou pas) un·e « réfugié·e LGBTI », mais davantage la manière dont la demande d'asile est traitée dans le pays receveur. Cette observation fait écho au constat de Marco Martiniello et Patrick Simon (2005 : 14, voir aussi Fassin 2013) selon lesquels « chaque société produit ses propres cadres de classification et des catégories en apparence similaires peuvent fort bien résulter de processus historiques distincts, servir des objectifs diamétralement opposés et recevoir des significations extrêmement différentes ». Il importe dès lors de replacer l'opération de catégorisation dans son contexte d'élaboration et son cadre d'utilisation pour éviter de plaquer des significations décalées. Tel est l'objectif principal de cette thèse : il s'agit de situer l'émergence de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » dans son contexte national d'élaboration et d'identifier les déterminants qui expliquent pourquoi les contours de cette catégorie diffèrent d'un État européen à l'autre. Pour ce faire, cette thèse propose de répondre aux deux questions de recherche suivantes :

- 1) Comment expliquer l'émergence de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » en Europe ?**
- 2) Pourquoi, malgré les pressions d'harmonisation de l'Union européenne, les contours de cette catégorie diffèrent-ils d'un État membre à l'autre ?**

Ces questions sont étroitement imbriquées dans la mesure où il est nécessaire de décrire le processus d'émergence de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » en Europe (le « comment ») pour être en mesure d'identifier les facteurs qui expliquent les disparités de cette catégorie d'un État européen à l'autre (le « pourquoi »).

Pour répondre à ces questions de recherche, l'émergence de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » est assimilée dans l'analyse au moment où les premiers instruments spécifiques pour le traitement des

demandes d'asile liées à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre sont élaborés au sein des autorités nationales de l'asile. A la suite de Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (2005 : 13) ces instruments d'action publique sont appréhendés en tant que « dispositif[s] à la fois technique[s] et socia[ux] qui organise[nt] des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il[s] [sont] porteur[s] ». Partant du postulat que les instruments de l'action publique ne sont jamais neutres, l'entrée par l'instrumentation permet de penser les instruments spécifiques pour le traitement de demandes d'asile OSIG en tant qu'institutions au sens sociologique du terme, en ce sens qu'ils constituent un ensemble plus ou moins coordonné de règles et de procédures qui gouverne les interactions et les comportements des acteurs et des organisations (Halpern *et al.* 2014). En tant que porteurs et producteurs de sens, ces instruments dédiés au traitement des demandes d'asile OSIG nous permettent de capturer les contours de la catégorie de « réfugié-e LGBTI » et de suivre son évolution dans chaque pays à l'étude (Lascoumes 2007). Plus spécifiquement, il est suggéré d'analyser l'émergence de la catégorie de « réfugié-e LGBTI » au sein des autorités nationales de l'asile non seulement dans « sa dimension technique d'élaboration de catégories administratives ou statistiques par lesquelles les individus sont désignés ou décrits mais également dans ses dimensions cognitive et pratique par lesquelles les individus sont pensés et perçus » (Martinello & Simon 2005 : 8).

#### **4. Une traduction multi-niveaux inscrite dans un temps long**

La catégorie de « réfugié-e LGBTI » a d'abord été élaborée à l'échelon international, avant d'être *traduite* en instruments de politiques publiques par les acteurs nationaux investis dans le domaine de l'asile. Pour cette raison, la notion de traduction est centrale dans cette thèse. Héritée de la sociologie des sciences, notamment des travaux des Thomas Kuhn (1962) sur l'incommensurabilité, cette notion est exportée d'une démarche de sociologie spécialisée vers les sciences sociales en général par Michel Callon (1974 ; 1984) qui l'utilise pour rendre compte des interdépendances entre les catégories cognitives et les différents acteurs dans son analyse décrivant les innovations dans la culture des coquilles Saint-Jacques à Saint-Brieuc. Dans les années 1990, Pierre Lascoumes (1994 ; 1996) l'introduit en politique publique pour restituer les processus de changement, d'innovation et de transformation dans les objets et les formes d'action collective organisée impliquant l'État.

Plus récemment, Patrick Hassenteufel et Jacques de Maillard (2013, voir aussi Hassenteufel & Zeigermann 2019) reprennent la notion à leur compte dans leur dossier spécial sur la transnationalisation des politiques publiques en la définissant en tant qu'« opération cognitive de recréation d'un modèle et comme produit de négociations entre différents acteurs » (Hassenteufel & Maillard : 379). Avec une telle démarche, ces auteurs proposent de mettre en relations deux approches de la transnationalisation des politiques publiques habituellement séparées : les travaux portant sur la diffusion et les transferts, d'un côté, et ceux traitant de la convergence, de l'autre. Selon eux, la notion de traduction permet de dépasser le cadre néo-institutionnaliste dominant en politique publique en centrant l'analyse sur les interactions d'acteurs contextualisées. Par ailleurs, une telle approche permet de mettre en avant la polysémie des politiques publiques qui circulent transnationalement en analysant les appropriations, réinterprétations et dérivations des acteurs-traducteurs poursuivant des objectifs stratégiques nationaux. Qui plus est, d'un point de vue analytique, une approche en termes de traduction « permet de dépasser les oppositions entre international et national, externe et interne ou encore exportation et importation et de se départir d'une vision verticale descendante de la mondialisation ou de l'eupéanisation, en soulignant le caractère-clé des enjeux de pouvoir nationaux » (*ibid.* : 389-390).

La notion de traduction telle que définie par Hassenteufel et Maillard (2013) est utile à la présente recherche à deux égards. Premièrement, elle permet d'articuler les phénomènes de divergence et de convergence à l'œuvre dans le processus de traduction de la catégorie de « réfugié-e LGBTI ». Comme souligné plus haut, ce processus se matérialise certes par des instruments de politique publique différents dans chaque pays à l'étude, notamment pour ce qui est des lignes directrices dans lesquels sont spécifiées les critères retenus pour octroyer le statut de réfugié-e et les méthodes à employer pour établir la crédibilité des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG. Cependant, cette divergence des instruments de politique publique (*policy instruments*) et de leurs contenus (*policy content*), ainsi que de la manière dont ils ont été traduits (*policy style*) ne doit pas occulter le fait qu'entre les trois cas étudiés un phénomène de convergence des résultats (*policy outcomes*) est percevable dans la mesure où aussi bien en Belgique, en France qu'au Royaume-Uni une nouvelle catégorie de réfugié-es, qui n'apparaît pas

dans la Convention de Genève de 1951, a été instituée par les autorités asilaires de ces pays au cours des dernières années<sup>27</sup>.

Deuxièmement, l'heuristique de la traduction permet de saisir les relations entre les différents échelons de gouvernement – international, européen et national – de manière dynamique et de mettre en avant les interdépendances entre eux. Alors que la perspective unidirectionnelle, verticale et descendante est souvent adoptée par les chercheur·es qui analysent les interactions entre différents échelons de gouvernement, notamment parmi les européenistes, Hassenteufel et Maillard (2013) proposent, en problématisant la traduction opérée, de mettre en lumière la manière dont les acteurs aux différents échelons de gouvernement négocient et se confrontent pour introduire les changements dans l'action publique<sup>28</sup>.

Malgré ses avantages pour la présente recherche, ce cadre théorique n'est pas dénué de limites. En se focalisant sur le rôle des acteurs-traducteurs dans le processus de politique publique, ces auteurs ont tendance à négliger les contraintes institutionnelles et idéelles auxquelles ils sont soumis. Leur objectif étant justement de dépasser le niveau d'analyse systémique du processus de politique publique, qui selon eux domine parmi les tenants du néo-institutionnalisme, il n'est pas surprenant que les institutions et structures idéelles soient reléguées à l'arrière-plan dans leur cadre théorique. Cependant, Hassenteufel et Maillard (2013) pèchent dans le sens inverse en évacuant de l'analyse des facteurs potentiellement déterminants dans la manière dont les acteurs agissent. Qui plus est, à part affirmer que les interactions entre acteurs jouent un rôle déterminant dans le processus de traduction des politiques publiques, ce cadre théorique n'explique pas ce qui oriente leurs stratégies. En effet, se référant à la sociologie des élites de la mondialisation, ces auteurs se contentent de suggérer une sociographie des acteurs-traducteurs pour appréhender ce qui détermine leur action et conditionne leur capacité à promouvoir des changements de politique publique (*ibid.* : 387), sans aller plus loin, limitant de la sorte la portée explicative de leur cadre théorique.

---

<sup>27</sup> Colin J. Bennett (1991) distingue cinq dimensions des politiques publiques : (i) *policy style*, (ii) *policy content*, (iii) *policy instruments*, (iv) *policy outcomes* et (v) *policy goals*. Dans la présente analyse, j'observe une convergence des trois premières dimensions et une divergence pour ce qui est de la quatrième dimension. Concernant les *policy goals*, il ne sont pas clairement définis dans les trois pays à l'étude, il est donc difficile de déterminer s'ils convergent ou s'ils divergent.

<sup>28</sup> Il convient de souligner que cette perspective unidirectionnelle, verticale et descendante a été remise en cause par les européenistes depuis la fin des années 2000, notamment par Tanja A. Börzel & Thomas Risse (2007), Sabine Saurugger & Claudio Radaelli (2008) et Virginie Guiraudon (2010).

Pour remédier à ces lacunes, je propose d'affiner le cadre théorique d'Hassenteufel et Maillard (2013) en m'appuyant sur les travaux de Craig Parsons (2007) qui suggère de combiner logiques positionnelles (*logic-of-position*), notamment déterminées par les institutions, et logiques interprétatives (*logic-of-interpretation*), notamment déterminées par les idées, pour appréhender les déterminants du comportement et des stratégies des acteurs. Les logiques positionnelles sont liées aux configurations historiques et aux rapports de pouvoir entre les différents acteurs dans un domaine de politique publique donné et les logiques interprétatives sont liées aux prismes idéels à travers lesquels les acteurs saisissent ce domaine de politique publique (*ibid.* : 13). Ces deux logiques sont interdépendantes, mais la valeur explicative de chacune d'elle et la manière dont elles interagissent pour déterminer le comportement et les stratégies des acteurs sont contingentes. Aussi, comme suggéré par Daniel Béland (2019 : 3), il convient de les identifier séparément dans l'analyse empirique pour rendre compte de leur valeur explicative respective et de leur imbrication mutuelle.

Recourir aux travaux de Parsons (2007) pour affiner le cadre théorique d'Hassenteufel et Maillard (2013) permet d'articuler la démarche microsociologique de ces derniers avec une perspective qui considère à la fois le rôle des institutions et celui des idées dans le processus d'action publique. Concrètement, il s'agit de replacer les interactions entre acteurs dans le contexte institutionnel spécifique qui les contraint, lui-même inscrit dans un espace de sens structurant. Pour ce faire, dans l'analyse empirique, il est proposé de saisir les interactions entre acteurs à l'aune des règles et des normes qui les contraignent (logiques positionnelles) ainsi que des croyances et perceptions qui les guident (logiques interprétatives). Les logiques positionnelles sont appréhendées à partir des arènes dans lesquelles les acteurs sont en interaction. Dans chaque pays trois arènes sont identifiées : l'arène administrative, l'arène associative et l'arène judiciaire. Les logiques interprétatives sont quant à elles saisies à travers le paradigme dominant qui structure la compréhension des acteurs. Une telle proposition permet d'explicitier la manière dont s'articulent les trois dimensions-clefs d'une politique publique : sa configuration d'acteurs en interaction, son institutionnalisation et son espace de sens (Hassenteufel & Maillard 2013 : 388, voir aussi Jenson & Phillips 2001).

Par ailleurs, considérer les logiques positionnelles et les logiques interprétatives permet de placer les interactions entre acteurs dans une temporalité plus longue, apportant à l'analyse une profondeur historique qui manque au cadre théorique proposé par Hassenteufel et Maillard (2013). En effet, une telle démarche pousse à analyser l'évolution dans le temps des institutions (logiques positionnelles) et des idées (logiques interprétatives), ainsi que leur impact sur les interactions entre

acteurs-traducteurs au temps *t*. Déployer la recherche sur un temps suffisamment long présente donc une valeur heuristique importante dans la mesure où cela permet d'identifier et de situer les facteurs explicatifs pertinents.

En résumé, pour analyser la traduction de la catégorie de « réfugié·e LGBTI », cette recherche propose de la saisir en tant que construction collective multi-niveaux d'acteurs qui interagissent en fonction de logiques positionnelles et interprétatives. Ainsi, ma démarche porte attention aux interactions entre acteurs, au contexte institutionnel qui les contraint et à l'espace de sens dans lequel ils évoluent, inscrivant mon analyse dans la lignée des initiatives visant à croiser et combiner les cadres théoriques plutôt qu'à les opposer (Jenson & Mérand 2008 ; Lascoumes & Le Galès 2011).

## **5. Une comparaison transnationale & processuelle**

La recherche s'appuie sur une analyse comparative transnationale et processuelle de trois pays : la Belgique, la France et le Royaume-Uni. La notion de comparaison transnationale est inspirée des travaux de Patrick Hassenteufel (2005) qui, dans un contexte caractérisé par l'intégration européenne et la mondialisation, propose cette démarche pour dépasser les écueils de la comparaison internationale. La comparaison transnationale permet de remettre en cause le nationalisme méthodologique dans la mesure où les unités d'analyse nationales ne sont pas considérées comme hermétiques. S'inspirant largement de l'histoire croisée, dont le point de départ est, d'une part, le refus de considérer les entités comparées comme étant closes sur elles-mêmes, et d'autre part, la prise en compte du caractère dynamique et actif du croisement (Werner & Zimmermann 2003), elle met les interdépendances entre les États au centre de l'analyse. Les phénomènes de convergence et divergence figurent donc au cœur de la comparaison transnationale qu'Hassenteufel (2005 : 126) propose de saisir à travers les notions de « traduction » et d'« hybridation », permettant de mettre de l'avant trois aspects importants du processus : la sociologie des acteurs opérant les transferts, les modes de réception des éléments de politique publique transférés (processus de traduction) et la façon dont se mêlent éléments transférés et éléments existants (processus d'hybridation).

Par ailleurs, à la suite de Peter Hall (2003), la comparaison proposée se veut également processuelle, permettant d'explicitier les trajectoires nationales. Une telle démarche comparative tend à rendre compte des différences et des ressemblances entre un nombre limité (*small-*n**) de cas analysés de manière approfondie. Au contraire, la comparaison centrée sur les variables s'appuie généralement

sur un nombre important de cas (large-*N*) pour tester des hypothèses théoriques. Outre cette différence fondamentale dans l'opérationnalisation de la comparaison entre la comparaison processuelle et la comparaison centrée sur les variables, elles diffèrent également au niveau de la manière dont elles établissent la causalité. Alors que la comparaison processuelle propose une causalité multiple (interactions entre différents facteurs dans une séquence), la comparaison centrée sur les variables propose quant à elle une causalité simple (isoler des variables). Bien évidemment, cette démarche de comparaison ne fait pas l'unanimité au sein des comparatistes. Ceux et celles qui s'inscrivent dans le courant positiviste en politique comparée (Lijphart 1971 ; King *et al.* 1994) pourraient notamment lui reprocher son incapacité à établir des relations causales déterministes, qui permettrait de formuler des inférences sur les causes nécessaires ou suffisantes par rapport au phénomène observé. Cependant, étant donné le cadre analytique de cette recherche, qui propose de complexifier l'analyse en articulant les éléments relatifs aux logiques positionnelles et aux logiques interprétatives des acteurs dans le processus de traduction et d'apporter une explication davantage probabiliste que déterministe, une telle démarche méthodologique paraît appropriée dans la mesure où elle permet de mettre en lumière la complexité de chaque cas, répondant ainsi à l'appel de Peter Hall (2003) d'« aligner ontologie et méthodologie ».

Comme évoqué plus haut, la comparaison proposée se concentre sur trois cas. Outre la stratégie de comparaison, la sélection des cas est un enjeu crucial en politique comparée car, comme le soulignent Mamoudou Gazibo et Jane Jenson (2015 : 56, voir aussi Geddes 1990), « une comparaison trop large ou fondée sur des cas mal sélectionnés ne peut mener qu'à des conclusions tronquées ». La sélection de cas n'allant pas de soi, il faut être en mesure de la justifier, en fonction de la problématique de recherche et de la conceptualisation faite *a priori* (Engeli & Rothmayr Allison 2014). Généralement, les chercheur·es distinguent deux stratégies de sélection de cas, sélectionnant soit des cas les plus similaires possible, soit des cas les plus contrastés possible (Przeworski & Teune 1970). En choisissant des cas similaires, il s'agit de réduire au maximum le nombre de facteurs interférents et ainsi se donner les moyens d'observer avec précision l'influence des facteurs que l'on veut étudier. Inversement, en choisissant des cas contrastés, il s'agit d'identifier des traits systémiques qui se retrouvent dans tous les cas malgré leurs différences.

Dans cette recherche, étant donné qu'il est proposé de mener une analyse comparative transnationale (qui postule l'imbrication des cas les uns aux autres) et processuelle (qui se concentre sur les mécanismes plutôt que sur les variables), aucune de ces deux stratégies de comparaison (cas

similaires et cas contrastés) ne paraît adaptée. D'une part, comme le souligne Hassenteufel (2005), il n'est pas possible d'étudier les réalités nationales de façon isolée dans la mesure où les politiques publiques nationales sont interdépendantes, qui plus est dans le contexte européen. D'autre part, comme le soutient Hall (2003), il semble faux de soutenir que les variables dites indépendantes ne s'influencent pas mutuellement et ne sont pas affectées par les variations du phénomène à expliquer. De ce fait, au lieu de développer une justification *a posteriori* de la stratégie de la sélection de cas, qui de toute façon serait boiteuse et peu convaincante, il est proposé de souligner l'intérêt de chaque cas d'étude, qui ont été sélectionnés sur des critères davantage inductifs et de faisabilité, inscrivant ma démarche non pas dans une optique de généralisation, mais plutôt dans une optique de « compréhension de processus politiques différenciés qui sous-tendent la variation des trajectoires entre [les] cas (Dufour 2013 : 36).

La Belgique est l'un des premiers pays de l'Union européenne à avoir mis à disposition de ses officier·es de protection, dès le début des années 2000, des instruments spécifiques pour le traitement des demandes d'asile liées à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre. Le développement de ces instruments spécifiques s'opère dans un premier temps au sein du Cedoca, le centre de documentation et de recherche du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA), sous forme de rapports thématiques sur l'orientation sexuelle dans les pays d'origine des demandeurs et demandeuses d'asile. Avec l'adoption de la Directive Qualification en 2004, une Cellule de coordination genre, chargée de la centralisation des évolutions législatives liées au genre et à l'orientation sexuelle est créée au sein du CGRA. C'est à ce moment-là que l'enjeu des « réfugié·es LGBTI », alors circonscrit au Cedoca, devient transversal au sein de l'autorité asilaire belge. Les premières lignes directrices et formations à l'attention des officier·es de protection sont développées dans la foulée en 2005.

En France, il faut attendre 2013 pour que l'enjeu émerge au sein de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), dans le cadre d'un plan de réforme de l'institution lancé par le nouveau directeur général, Pascal Brice, dès sa nomination. Dans le cadre de ce plan d'action, un comité d'harmonisation est créé. Ses principales tâches sont, d'une part, d'anticiper la transposition du Régime d'asile européen commun (RAEC) dans la législation française et, d'autre part, de porter une attention particulière au traitement des demandes d'asile des personnes considérées vulnérables, dont les demandeurs et demandeuses d'asile OSIG. Ce comité d'harmonisation crée cinq groupes thématiques transversaux correspondant chacun à une catégorie spécifique de demandeurs et demandeuses d'asile : (i) torture, (ii) traite des êtres humains, (iii) mineurs isolés, (iv) violences faites

aux femmes et (v) orientation sexuelle et identité de genre. Ces groupes référents, sous l'autorité d'un·e chef·fe de file, ont vocation à élaborer des moyens de sensibilisation et de formation, ainsi que des modalités particulières d'appui pour l'instruction des dossiers des demandeurs et demandeuses d'asile dit·es vulnérables. En 2015, le groupe de référent·es orientation sexuelle et identité de genre, avec le concours d'associations concernées, élabore des lignes directrices sur la conduite de l'audition avec les requérant·es OSIG.

Au Royaume-Uni, les enjeux relatifs aux demandeurs et demandeuses d'asile OSIG émergent au sein des tribunaux en 1989. Cependant, l'extension de la définition de la notion de réfugié·e aux requérant·es invoquant des persécutions du fait de leur orientation sexuelle et identité de genre n'est actée qu'en 2010 avec l'affaire *HJ (Iran) and HT (Cameroon)*<sup>29</sup>. Avant 2010, les personnes invoquant ce type de persécutions étaient renvoyées dans leur pays d'origine et il leur était suggéré de vivre discrètement leur homosexualité. Le tournant de 2010 s'est joué à la fois sur les terrains judiciaire et politique. En effet, alors que l'affaire *HJ (Iran) and HT (Cameroon)* était en train d'être jugée, le gouvernement de coalition fraîchement élu s'engage à arrêter la déportation des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG. Quelques mois après cet engagement, le Home Office, alors dirigé par Theresa May, développe ses premières lignes directrices et formations sur le traitement des demandes d'asile liées à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre.

Le développement des instruments OSIG dans les trois pays s'opère selon des temporalités et des modalités différentes. Le dispositif de comparaison élaboré vise dès lors à agir selon un « effet miroir » (Perrin 2015 : 91), qui en comparant et contrastant les trois cas permet de mutuellement enrichir leur compréhension. La comparaison de ces trajectoires nationales distinctes met en lumière la polysémie de la catégorie de « réfugié·e LGBTI », mais surtout la « trahison » qui s'est opérée lors du passage d'une catégorie normative développée par le HCR aux instruments administratifs mis en place par les autorités nationales de l'asile belge, française et britannique<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> *HJ (Iran) and HT (Cameroon) v. Secretary of State for the Home Department*, 7 July 2010.

<sup>30</sup> Partant de la formule italienne consacrée « traduttore, traditore » (traducteur, traître), Patrick Hassenteufel et Jacques de Maillard (2013 : 388) soutiennent que la traduction est forcément une trahison : la traduction n'est jamais reprise à l'identique, elle correspond à une transformation et, surtout, à une recréation de l'original.

## 6. Enquête de terrain & triangulation des données

D'un point de vue empirique, mon analyse s'appuie sur une enquête de terrain menée entre 2014 et 2019 en Belgique, en France et au Royaume-Uni. Le matériel de recherche a été récolté sur plusieurs phases de terrain, généralement des séjours allant de deux à quatre mois dans chaque pays à l'étude. Comme l'affirment Stéphane Beaud et Florence Weber (2010 : 46), une enquête de terrain « exige l'accumulation d'un matériel hétérogène (sources écrites, observations de divers types, entretiens informatifs et approfondis) ». Pour répondre à cette exigence, trois techniques de collecte des données ont été combinées : l'entretien (exploratoire et semi-structuré), l'analyse documentaire et l'observation directe/fréquentation. Les données récoltées à partir de chacune de ces sources ont été recoupées les unes avec les autres dans un objectif de triangulation afin de renforcer la validité des résultats de la recherche et de contrôler les biais inhérents à la recherche scientifique (Denzin 2006 ; Yeasmin & Rahman 2012).

La technique de collecte de données qui s'est avérée la plus riche est sans aucun doute l'entretien (voir Bongrand & Laborier 2005). Deux types d'entretiens ont été menés : des entretiens exploratoires et des entretiens semi-structurés. Les entretiens exploratoires étaient généralement menés lors des premières semaines de terrain dans chaque pays. Rarement enregistrés, leur objectif était essentiellement de me familiariser avec l'enjeu dans le pays en question et d'identifier les acteurs clefs. Ces entretiens prenaient essentiellement la forme de discussions informelles, dont certaines ont duré plus de trois heures, et ont surtout été menés avec des militant·es LGBT. J'ai souvent été introduit auprès de ces militant·es par des contacts directs, ce qui a fait en sorte qu'ils étaient assez généreux·ses aussi bien au niveau du temps qu'ils m'ont consacré que des informations qu'ils ont consenti à partager. Après quelques semaines sur le terrain, je commençais généralement les entretiens semi-structurés, qui duraient généralement entre une et deux heures, et qui eux ont été enregistrés et retranscrits<sup>31</sup>. L'objectif des entretiens semi-structurés était de reconstruire le processus de fabrication de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » et d'en identifier les acteurs clefs. La grille d'entretien était organisée autour de quatre sections : (i) la présentation de l'enquêté·e et de la manière dont iel en est arrivé·e à travailler sur ces enjeux, (ii) la présentation de l'organisation dans laquelle iel exerce et son rôle au sein

---

<sup>31</sup> Pour répondre aux exigences du certificat d'approbation éthique du Comité d'éthique de la recherche en arts et en sciences de l'Université de Montréal, les retranscriptions ont été anonymisées.

de cette organisation, (iii) l'émergence et l'évolution des enjeux liés aux demandeurs et demandeuses d'asile OSIG dans son organisation et son pays et enfin (iv) ses relations avec des acteurs d'autres pays ou à l'échelon européen/international autour de ces enjeux.

Plusieurs types d'acteurs ont été rencontrés : des militant·es LGBT ainsi que des militant·es pour les droits des réfugié·es, des acteurs publics (généralement des chef·fes de département des autorités nationales de l'asile, mais également des officier·es de protection et des agent·es chargé·es des recherches sur les pays d'origine), des juges d'asile et des avocat·es spécialisé·es sur les enjeux relatifs à l'asile sur base de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre<sup>32</sup>. Les acteurs interviewés n'étaient pas exactement les mêmes dans chaque pays. Par exemple, j'ai rencontré plus d'acteurs de l'arène judiciaire (notamment des avocat·es) au Royaume-Uni qu'en Belgique et en France. J'ai rencontré plus d'acteurs de l'arène administrative en France qu'en Belgique et au Royaume-Uni. Enfin, j'ai rencontré plus d'acteurs de l'arène associative en Belgique qu'en France et au Royaume-Uni. Ces différences s'expliquent par le fait que le type d'acteurs investis autour de ces enjeux n'était pas le même dans chaque pays. De plus, l'effet de boule de neige (Noy 2008) m'a davantage mené vers les acteurs associatifs en Belgique, vers les acteurs administratifs en France et les acteurs judiciaires au Royaume-Uni ; bien que ces trois types d'acteurs ont tout de même été rencontrés dans les trois pays. Par ailleurs, j'ai rencontré plus d'acteurs en Belgique et en France qu'au Royaume-Uni pour deux raisons. Outre l'enjeu de l'accès au terrain qui a été plus aisé dans les deux premiers pays (notamment pour les autorités de l'asile), le nombre d'acteurs investis autour de ces enjeux était plus restreint au Royaume-Uni et je suis donc plus rapidement arrivé à une saturation des données dans ce troisième pays.

La deuxième technique utilisée est l'analyse documentaire. Cette technique permet de pallier les manques de l'entretien de deux manières. Premièrement, les informations tirées de l'analyse documentaire sont plus précises que celles tirées des entretiens, notamment lorsqu'il s'agit d'identifier une date clef ou les acteurs qui ont participé à un événement, par exemple. Deuxièmement, l'analyse documentaire est plus fiable que les entretiens dans la mesure où elle n'est pas sujette aux défaillances de mémoire des enquêté·es ou à leurs interprétations des événements. J'ai eu recours à l'analyse documentaire de différentes manières. D'une part, de façon exploratoire, en amont de la phase d'entretiens. L'analyse documentaire exploratoire a permis d'identifier les acteurs clefs, les « lieux » de

---

<sup>32</sup> Voir l'annexe I pour la liste des enquêté·es.

la traduction de la catégorie de « réfugié-e LGBTI » et les différents discours présents dans chaque pays. A partir de cette analyse documentaire exploratoire, j'ai construit une première chronologie du processus dans chaque pays et une cartographie des différents acteurs. D'autre part, une analyse documentaire plus substantielle et systématique a été menée suite aux entretiens pour contextualiser certaines informations ou encore combler les lacunes qui subsistaient suite aux entretiens.

Quatre types de documents ont été consultés. Premièrement, j'ai parcouru les documents administratifs des autorités asilaires, ainsi que les législations nationales et européennes liées à l'asile. Ces documents sont des instruments de politiques publiques qui permettent de « tracer » le changement et les évolutions de la catégorie de « réfugié-e LGBTI » au fil du temps (voir Lascoumes 2007). Les rapports d'activité des autorités asilaires ont également été une source d'information assez riche. Publiés annuellement et facilement accessibles, ils ont permis de replacer le processus de fabrication de la catégorie de « réfugié-e LGBTI » dans le contexte d'évolution de l'autorité asilaire. Deuxièmement, les rapports d'activité, les archives et les brochures des associations aux échelons national, européen et international ont également été consultés. Ces types de documents ont surtout été accessibles pour les ONG et associations les plus professionnalisées. Pour les associations moins professionnalisées, qui notamment ne produisent pas de rapport d'activité, j'ai consulté leur site internet et leurs pages de réseaux sociaux (Facebook, Twitter, etc.). Bien que dispersé, ce type de sources a permis d'identifier les priorités et les objectifs des associations et de leurs membres sur un temps relativement long. Troisièmement, la jurisprudence des tribunaux nationaux et européens a été systématiquement examinée. L'avantage de l'analyse de la jurisprudence est qu'elle est facilement accessible en ligne et qu'elle permet d'identifier des dates précises qui marquent des tournants dans chaque pays. Enfin, la presse a constitué une autre source d'informations qui a été consultée lors de l'analyse documentaire. Sans coder les différents articles, ils ont été lus de manière systématique pour avoir une idée générale de la manière dont ces enjeux sont traités dans la presse nationale et la presse gaie.

La troisième technique utilisée dans l'enquête de terrain est l'observation directe et la fréquentation des acteurs. Sans constituer une ethnographie telle que menée par les anthropologues ou les sociologues, l'observation directe et la fréquentation ont constitué une technique complémentaire aux deux autres qui m'a permis d'ouvrir la porte au terrain, mais également d'interpréter les informations tirées des deux autres sources (voir Paschel 2016). Plus spécifiquement, cette technique a été utile à deux égards. D'une part, participer de manière assidue aux événements organisés par les

associations (surtout LGBT) et fréquenter leurs membres a grandement facilité l'accès à plusieurs militant·es, dont certain·es n'avaient pas répondu à mes courriels avant que je ne les rencontre lors d'évènements. D'autre part, l'observation directe et la fréquentation m'ont permis de saisir le non-dit et le non-écrit qui jouent un rôle tout aussi important que les discours dans le processus étudié, bien que plus diffus et difficilement saisissable.

J'ai essentiellement assisté aux évènements, rencontres et conférences organisés par les associations qui touchent aux enjeux liés aux droits des migrant·es et des minorités sexuelles. Lors de ces évènements, plusieurs types d'acteurs étaient présents, des militant·es, certes, mais également des acteurs publics et des acteurs judiciaires la plupart du temps. J'ai ainsi pu observer les types de relations entre ces différents acteur·es. J'ai également assisté à plusieurs auditions en appel de demandeurs et demandeuses d'asile invoquant des persécutions du fait de leur orientation sexuelle et de leur identité genre. Ces séances d'observations dans les tribunaux ont permis de me familiariser avec la manière dont les systèmes judiciaires fonctionnent dans chaque pays et me rendre compte du support apporté aux requérant·es.

Au niveau du traitement des données et de l'analyse empirique en tant que telle j'ai procédé de manière inductive. Ma démarche a d'abord consisté à établir une chronologie du processus de fabrication de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » dans chacun des trois cas. Pour ce faire, dans un premier temps j'ai tenté d'identifier le moment où cet enjeu a émergé dans la sphère publique ainsi que les acteurs investis dans ce domaine. Par la suite, j'ai suivi l'évolution et le développement du processus à travers le temps et identifié les nouveaux acteurs qui émergent au fur et à mesure. La troisième étape a consisté à identifier des tournants dans l'évolution du processus, permettant de le diviser en plusieurs phases. Le passage d'une phase à l'autre est souvent caractérisé par l'évolution du débat public autour de cet enjeu et par l'émergence de nouveaux acteurs.

Chacun des trois chapitres empiriques est organisé selon le même modèle autour de trois phases : genèse, stabilisation et verrouillage de la catégorie de « réfugié·e LGBTI ». Cette division du processus d'action publique, inspirée des travaux sur l'instrumentation des politiques publiques (Lascombes & Le Galès 2005 ; Hapern *et al.* 2014), a été préférée au séquençage plus classique qui divise le processus de politique publique en cinq phases : identification, développement, mise en œuvre, évaluation et achèvement du programme (Jones 1970 ; Howlett *et al.* 2009). Ce séquençage est fondé sur un postulat rationaliste selon lequel les politiques publiques visent la résolution des problèmes posés aux autorités publiques. Or, à l'instar de Pierre Muller et Yves Surel (1998), je préfère concevoir

l'action publique davantage comme l'expression d'une vision d'elle-même de la société et d'un rapport spécifique au monde, d'où mon choix de séquençage plus inductif.

## **7. Organisation des chapitres**

Pour chaque recherche comparative, une question fondamentale se pose : l'organisation du travail de rédaction et, plus précisément, la stratégie d'écriture comparative. Patrick Hassenteufel (2005) distingue deux options d'écriture : la structuration par terrains et la structuration par entrées analytiques. Chacune de ces deux options connaît des limites. Avec la première option, le risque est de tomber dans une écriture qui juxtapose les terrains plutôt qu'elle ne les compare. Avec la seconde, il y a un risque de déformer les cas nationaux en ne prenant en compte que ce qui rentre dans le cadre de la comparaison. Bien qu'Hassenteufel suggère d'adopter la seconde option pour ne pas tomber dans ce qu'il nomme la comparaison « factice », la première option a été préférée pour privilégier la description approfondie des terrains nationaux et ainsi suivre la trajectoire nationale de chaque cas. Une telle démarche d'écriture paraît davantage adaptée pour faire état du processus propre à chaque pays. Par ailleurs, cette démarche s'avère plus en adéquation avec ma position ontologique qui saisit les structures causales socio-politiques à travers l'articulation de plusieurs facteurs interdépendants dans un contexte donné (voir Hall 2003). Toutefois, pour échapper à l'écueil de la comparaison « factice », je propose de construire les trois chapitres empiriques de la thèse selon la même structure chronologique et de compléter mon analyse comparative avec un dernier chapitre qui confronte les cas les uns aux autres.

La thèse est organisée selon six chapitres. Les chapitres 1 et 2 visent à contextualiser théoriquement et empiriquement la recherche. Le premier présente les outils analytiques mobilisés dans la thèse, qui ont été élaborés à partir de la notion de traduction. Celle-ci permet d'appréhender la fabrique de la catégorie de « réfugié-e LGBTI » selon une perspective qui dépasse les limites intrinsèques des courants explorés dans la revue de littérature, l'un plus institutionnaliste qui traite de l'europanisation et l'autre plus sociologique qui traite de la catégorisation. Le deuxième chapitre, qui traite de l'échelon supranational (international et européen), propose de remonter en amont du processus de traduction qui s'est opéré en Belgique, en France et au Royaume-Uni pour saisir le contenu à traduire et mettre de l'avant la manière dont l'hybridation se manifeste au cours du processus.

Les chapitres 3, 4 et 5 correspondent aux trois chapitres empiriques et traitent respectivement du cas de la Belgique, de la France et du Royaume-Uni. Ils exposent le processus de traduction dans

chaque pays selon trois phases : genèse, stabilisation et verrouillage de la catégorie de « réfugié·e LGBTI ». Dans chacun des cas les acteurs impliqués dans le processus sont soumis à des logiques positionnelles et des logiques interprétatives spécifiques qui sont à l'origine de la singularité des trajectoires nationales. Ainsi, en Belgique, la traduction a été menée selon une perspective de solidarité internationale et de protection des droits humains. En France, c'est sous le prisme de la vulnérabilité qu'a été menée la traduction. Enfin, au Royaume-Uni, la traduction a été menée en se focalisant sur le caractère transgressif de l'homosexualité.

Le chapitre 6 qui correspondent au chapitre d'analyse, vise à présenter les résultats de la recherche en confrontant les trois cas. Il répond concrètement à la question de recherche en identifiant une série de facteurs interdépendants et co-construits qui sont à l'origine de la singularité des trajectoires nationales. Une brève conclusion qui identifie les implications et les contributions de la présente recherche vient compléter cette thèse.

# Chapitre 1

## La fabrique des réfugié·es LGBTI : revue de littérature & cadre analytique

En même temps que les premiers statuts de réfugié·e sur base de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre furent octroyés, les chercheur·es se sont attelé·es à étudier ce phénomène. Ainsi, alors que les enjeux qui entourent les « réfugié·es LGBTI » ont longtemps été absents du débat scientifique (Badgett & Crehan 2016 : 15), on assiste aujourd'hui à un véritable engouement, qui se manifeste entre autres par le nombre de projets scientifiques en cours sur le sujet<sup>33</sup>. D'abord circonscrite aux départements de droit, la problématique des « réfugié·es LGBTI » est désormais traitée par des chercheur·es en anthropologie, en sociologie, en *cultural studies*, en travail social et, plus récemment, en science politique. Par définition interdisciplinaires, les études migratoires queer (*queer migration studies*) sont traversées par deux courants<sup>34</sup>. D'une part, les spécialistes se sont intéressé·es à l'expérience migratoire des individus qui s'identifient (ou qui sont amenés à s'identifier) en tant que « réfugié·e LGBTI ». D'autre part, les

---

<sup>33</sup> Plusieurs projets scientifiques sont actuellement en cours dans différents pays dont « Droit d'asile pour les minorités sexuelles : comment construire la preuve de l'intime ? » dirigé par Daniel Borrillo (Université de Paris Ouest-Nanterre), « Intersections and Assemblages: Queer, Migration, and Belonging » dirigé par Astrid Fellner & Eva Nossem (Universität des Saarlandes), « Sexual Orientation and Gender Identity Claims of Asylum: A European Human Rights Challenge » dirigé par Nuno Ferreira (University of Sussex), « Queer Migration, Diaspora and Asylum in Europe » dirigé par Richard Mole (University College London) et « LGBTQ Forced Migrant Mental Health Provision » dirigé par Edward Ou Jin Lee (Université de Montréal).

<sup>34</sup> La notion de « queer » est polysémique, y compris au sein du milieu académique, et utilisée tantôt pour signifier un mécanisme de retournement du stigmaté, tantôt pour marquer un refus des catégories occidentales inhérentes à l'acronyme LGBTI (Waites 2009 ; Paternotte 2013). Ici, ce terme est utilisé dans le sens d'Eithne Luibheid (2008), qui évoque les études migratoires queer pour faire référence aux travaux qui explorent les multiples conjonctions entre sexualités et migrations. Ce champ émerge à la fin des années 1990, porté par des chercheur·es en *Queer studies* et *Latinix studies* basé·es dans les universités étatsuniennes non loin de la frontière mexicaine, dont l'University of Texas at Austin où s'est constitué le *Queer Migration Network*, [en ligne] : <https://queermigration.com>.

chercheur·es se sont intéressé·es à la manière dont l'émergence de cette catégorie subvertit les régimes migratoires et de citoyenneté (Luibheid 2008).

Au sein de ce champ en devenir, rares sont les travaux qui s'intéressent au processus de catégorisation des « réfugié·es LGBTI » et aux acteurs qui y sont impliqués, encore moins dans le contexte européen, qui reste sous-étudié par rapport au contexte nord-américain<sup>35</sup>. La présente recherche entend combler cette lacune en examinant la fabrique de cette nouvelle catégorie de réfugié·es au sein des autorités nationales de l'asile en Belgique, en France et au Royaume-Uni. Son objectif est double. D'une part, il s'agit d'expliquer comment a émergé la catégorie de « réfugié·e LGBTI » en Europe. D'autre part, il s'agit d'expliquer pourquoi, malgré les pressions d'harmonisation de l'Union européenne, les contours de cette catégorie diffèrent d'un État membre à l'autre. Si la littérature en études migratoires queer s'est peu ou prou intéressée à une telle problématique, cette recherche ne part pas pour autant de zéro. Effectivement, plusieurs études, notamment en études européennes et en socio-histoire des politiques publiques, ont posé des problématiques similaires en explorant des domaines de politique publique variés. Cette analyse s'appuie sur ces travaux afin de combler les lacunes identifiées au sein des études migratoires queer.

Ce chapitre présente les outils théoriques mobilisés dans cette thèse et est organisé en deux sections. La première explore deux corpus de littérature. Davantage institutionnaliste, le premier corpus traite de l'eupéanisation et de la résistance des États à se conformer aux exigences de l'UE. Le second, davantage sociologique, examine le processus de catégorisation et de « mise en administration de la société » (Payre & Pollet 2013 : 45). Dans cette première section sont identifiés les apports de ces deux corpus à la présente recherche, mais également les limites à dépasser pour répondre à la problématique de cette thèse (1).

La deuxième partie du chapitre est consacrée au cadre analytique. Pour répondre à la question posée, il est proposé d'articuler les travaux sur la traduction de Patrick Hassenteufel et Jacques de Maillard (2013), qui saisissent le processus d'action publique en tant que produit des interactions entre

---

<sup>35</sup>Pour une revue de littérature systématique voir Edward Ou Jin Lee, Trish Hafford-Letchfield, Annie Pullen Sansfaçon, Olivia Kamgain & Helen Gleeson (2017).

acteurs, avec les travaux de Craig Parsons (2007, voir aussi Béland 2019) qui insistent sur l'importance de prendre en considération les facteurs relatifs aux institutions (logiques positionnelles) et ceux relatifs aux idées (logiques interprétatives) pour analyser le processus de politique publique. A partir d'un tel cadre analytique il est proposé de saisir la fabrique de la catégorie de « réfugié-e LGBTI » en tant que processus de traduction multi-niveaux qui s'opère selon une configuration d'acteurs, qui sont soumis à des logiques positionnelles et interprétatives spécifiques dans chaque pays (2).

## **1. État de l'art : La fabrique des réfugié-es LGBTI : perspective européenne et perspective nationale**

La fabrique de la catégorie de « réfugié-e LGBTI » dans le contexte européen peut être appréhendée selon deux perspectives. D'une part, elle peut être saisie en mettant l'Union européenne au centre de l'analyse, ce qui invite à explorer la littérature en études européennes qui traite de l'europanisation et de la non-conformité aux politiques et au droit européen des États membres (1.1.). D'autre part, la fabrique de la catégorie de « réfugié-e LGBTI » peut être saisie en mettant l'État au centre de l'analyse et en examinant les processus de catégorisation, comme le font les tenants de l'approche socio-historique de l'action publique (1.2.). Les deux sous-parties suivantes identifient tout d'abord, les principales thèses défendues par les spécialistes de chacun de ces courants à partir de l'analyse de plusieurs domaines de politiques publiques, puis, explorent les travaux issus de ces deux courants qui se sont intéressés aux politiques publiques relatives aux migrations et à l'asile.

### **1.1. L'europanisation & la résistance des États aux exigences européennes**

En études européennes, les travaux qui traitent de l'europanisation ont connu une véritable explosion depuis les années 1990<sup>36</sup>. L'UE étant une « administration sans guichet » (Mérand & Weisbein 2011 :

---

<sup>36</sup> Plusieurs chercheur-es se sont penché-es sur l'inflation numérique des travaux sur l'europanisation. A partir d'une analyse du *Social Science Citation Index*, Kevin Featherstone (2003) démontre que le nombre d'articles faisant référence à l'europanisation est passé d'une moyenne de cinq par an au début des années 1990 à plus de vingt par an au début des années 2000. Dans la même veine, Peter Mair (2004) ne recensait pas moins de quarante-six livre publiés depuis 2000 utilisant dans leur titre « Europeanisation » ou « Europeanization ». Parmi ces nombreux travaux, la revue de littérature se focalise sur les recherches en administration et politique publique, dans la mesure où c'est surtout dans ce champ qu'a été

137), plusieurs chercheur·es se sont attelé·es à interroger l'influence effectivement exercée par les politiques et le droit communautaire sur les États membres. Ces travaux ont permis de produire plusieurs recherches comparatives sur le processus d'adaptation (Mény *et al.* 1995), de transformation (Elbasani 2013), voire de résistance (Saurugger & Terpan 2013) que suscite l'intégration européenne dans les systèmes politico-administratifs des États membres. Les laboratoires d'analyse de ces spécialistes sont variés, des politiques environnementales (Börzel & Risse 2000 ; Haverland 2003 ; Bondarouk & Mastenbroek 2018), qui restent le domaine de politique publique le plus étudié en la matière, aux politiques sociales (Caporaso & Jupille 2001 ; Wincott 2003 ; Hartlapp 2014). Plus récemment, depuis l'adoption du Traité d'Amsterdam et le passage du titre IV relatif aux politiques en matière de visas, d'asile et d'immigration du troisième pilier (coopération intergouvernementale) au premier pilier (compétence communautaire), les spécialistes ont également étudié l'europanisation et la non-conformité aux politiques de l'UE dans ce domaine, se concentrant tantôt sur les politiques migratoires (Favell 1998 ; Geddes 2003), sur les politiques de visas (Bigo & Guild 2003 ; Infantino 2019) ou encore sur les politiques d'asile (Lavenex 2001 ; Guiraudon 2010 ; Monforte 2010).

Les premiers travaux sur l'europanisation ont été produits dans des départements de droit. En effet, dans un contexte caractérisé par plusieurs décisions fondatrices de la Cour de justice de l'Union européenne, chargée de contrôler la conformité des droits internes au droit de l'UE, les juristes se sont attelé·es à étudier la manière dont les systèmes juridiques nationaux s'adaptent à ce nouvel ordre juridique, distinct de l'ordre international et qui s'impose aux États membres (Rideau 1972 ; Ciavarini Azzi 1985 ; Siedentopf & Ziller 1988). A cette époque, les domaines du marché commun et de la concurrence sont au cœur de ces travaux, alors que les États continuent de maintenir des entraves à la libre circulation des marchandises (Schwarze *et al.* 1990 ; Van den Bossche 1996). Comme le soulignent Sabine Saurugger et Fabien Terpan (2013 : 10), lors de cette première phase, on observe peu d'efforts dans l'analyse systématique de la non-conformité au droit européen. Le fait est qu'il n'y a pas de véritable volonté de théoriser le phénomène, ce qui fait en sorte que très peu d'explications ont été apportées au sujet de la résistance des États à l'exigence communautaire.

---

posée la question de la résistance des États aux exigences européennes. Pour une revue de littérature complète voir Ellen Mastenbroek (2005), Sabine Saurugger & Fabien Terpan (2013), Oliver Treib (2014).

A la fin des années 1990, les politistes, portés par une volonté de théoriser ce phénomène, se lancent à leur tour dans ce champ d'études. Pour expliquer la non-conformité aux politiques européennes, ces chercheur·es développent la notion dite du *goodness of fit* (Börzel 1999 ; Cowles *et al.* 2001). Dans une perspective institutionnaliste, ils soutiennent l'idée selon laquelle l'application des directives européennes par les États membres dépend de la compatibilité entre les exigences européennes et les institutions nationales existantes. Cette approche se fonde sur le double postulat selon lequel, d'une part, les États membres cherchent à minimiser leurs coûts d'adaptation par un mécanisme de téléchargement (*uploading*) de leurs politiques nationales vers le niveau européen (Héritier 1996 ; Héritier *et al.* 1996) et, d'autre part, les acteurs nationaux sont perpétuellement en faveur du *statu quo* (Duina 1997 ; Engeli & Rothmayr Allison 2013). L'approche du *goodness of fit* amène à distinguer deux dimensions clefs. Premièrement, les tenants de cette approche font une distinction fondamentale entre le *misfit* politique et le *misfit* institutionnel. Le *misfit* politique fait référence au contenu des politiques publiques alors que le *misfit* institutionnel fait référence aux structures spécifiques de chaque domaine de politique publique. Deuxièmement, ils font une distinction entre le *statu quo* en terme légal et le *statu quo* en terme pratique dans la mesure où certaines règles peuvent ne pas apparaître dans les textes de loi, mais existent informellement. Bien qu'ayant longtemps dominé le champ, la notion de *goodness of fit* a été remise en cause par plusieurs spécialistes, ne passant pas le test empirique dans plusieurs domaines de politiques publiques (Haverland 2000 ; Mastenbroek & Van Kaeding 2006).

L'approche en termes de *goodness of fit* n'étant plus considérée comme satisfaisante empiriquement, d'aucuns ont proposé de la complexifier en intégrant des variables intervenantes dans l'analyse, notamment le rôle joué par des acteurs qui peuvent faciliter ou bloquer l'application des politiques européennes. Se développe alors une nouvelle approche analytique dite des *veto players* (Haverland 2000 ; Héritier 2001 ; Héritier & Knill 2001). Ces chercheur·es défendent la thèse selon laquelle la non-application des directives européennes est due à la capacité de certains acteurs à bloquer le processus de mise en œuvre au niveau national et, de ce fait, à maintenir le *statu quo*. Cette approche est dérivée de la thèse selon laquelle la capacité réformatrice d'un système politique diminue quand le nombre d'acteurs décisifs augmente (Tsebelis 1995 ; 2002). Selon cette approche, les États membres présentant un plus grand nombre d'acteurs disposant d'un pouvoir de veto auront plus de difficultés lors de l'application des règles communautaires au niveau national que les États membres avec moins d'acteurs possédant un pouvoir de veto. Avec l'adoption de ce nouveau cadre analytique, la littérature passe d'une explication macro-historique de la non-conformité aux exigences européenne à une explication dite micro-interactionniste, faisant intervenir le rôle clef des acteurs, lesquels sont

contraints par les institutions (Radaelli 2002 : 127). Malgré ce déplacement analytique qui enrichit l'analyse, l'explication en termes de *veto players* est critiquée. Il lui est notamment reproché de se focaliser sur la sphère politique alors que dans plusieurs pays la transposition des politiques européennes s'opère au sein de la sphère administrative (Falkner *et al.* 2007).

Les tentatives de théorisation proposées pour expliquer la non-conformité aux politiques européennes étant remise en cause, notamment par les quantitativistes qui ont commencé à analyser les données officielles sur les procédures d'infraction engagées par la Commission européenne contre les États membres (Börzel 2001 ; Mbaye 2001 ; Tallberg 2002), les chercheur·es ont renoncé à proposer une approche universelle générale (*one-size-fits-all approach*), suggérant, à l'instar de Gerda Falkner, Olivier Treib, Miriam Hartlapp et Simone Leiber (2005), une approche contextualisée à portée moyenne (*approach by clusters*). A partir d'une analyse de la transposition, de la mise en œuvre et de l'application des politiques sociales de l'UE, Falkner et ses collègues défendent la thèse selon laquelle les variables qui expliquent la non-conformité aux directives européennes diffèrent d'un « monde de conformité » à l'autre. Iels identifient trois (Falkner *et al.* 2005), puis quatre mondes de conformité au sein de l'UE suite à l'élargissement européen aux pays d'Europe de l'Est (Falkner & Treib 2008). Pour le monde légaliste (*world of law observance*), les normes européennes sont mises en œuvre de manière conforme du fait d'un consensus cognitif entre acteurs administratifs et politiques. Pour le monde de la politique nationale (*world of domestic politics*), l'application des directives européennes est limitée en raison des résistances politiques au stade de la transposition. Pour le monde de la négligence au stade de transposition (*world of transposition neglect*), il n'y a pas d'application des directives européennes, car la plupart du temps, la transposition ayant été négligée, des difficultés pratiques apparaissent au stade de la mise en œuvre. Pour le monde des lettres mortes (*world of dead letters*) les directives sont transposées, mais non appliquées du fait des limites du contrôle et de l'absence d'institutions adéquates.

Avec une telle analyse, un nouveau déplacement est opéré dans le champ où on voit désormais apparaître des études qui s'attachent à décrire et analyser les différents degrés de mise en conformité au sein de l'UE, aux différents stades du processus – transposition, mise en œuvre et application –, plutôt que de se focaliser sur la simple transposition des directives européennes. Cependant, en proposant une analyse à partir de mondes de conformité relativement stables, cette démarche a tendance à mettre trop l'accent sur les continuités institutionnelles et la dépendance par rapport aux choix du passé (Hassenteufel 2013 : 386).

Plus récemment, un nouveau déplacement s'est opéré dans le champ afin d'intégrer le droit mou (*soft law*), alors que les travaux s'étaient jusqu'alors exclusivement concentrés sur la conformité des États membres au droit dur (*hard law*). Cette innovation, rendue nécessaire du fait de la nouvelle voie empruntée par l'intégration européenne qui se veut moins contraignante (Radaelli 2008), est portée par Sabine Saurugger et Fabien Terpan (2013 ; 2015 ; Saurugger 2012 ; Terpan 2015). Adoptant une approche par les instruments (Lascombes & Le Galès 2005 ; Halpern *et al.* 2014), iels proposent d'élargir la focale des analyses sur la résistance des États membres à l'UE aux normes, programmes, indicateurs et codes de conduites, qui sont des instruments non contraignants. La notion de résistance telle qu'iels la conçoivent englobe à la fois la résistance active (décidée consciemment par les acteurs) et la résistance passive (absence d'action due à un manque de ressources matérielles ou de savoir). Une telle démarche invite à porter l'attention sur les usages des instruments de résistances, et donc sur le comportement des acteurs, plutôt qu'à se focaliser sur le nombre de dispositifs non transposés ou non mis en œuvre. Pour ce faire, les auteurs proposent une typologie à deux entrées : d'une part, les instruments (juridiques, économiques/fiscaux, informatifs, communicationnels) et, d'autre part, les modes de résistance (contestation, contournement, détournement). En croisant ces deux éléments, iels sont en mesure d'évaluer le degré de probabilité des fonctions de résistance pour chaque instrument utilisé.

Depuis les premiers travaux des juristes, on constate une véritable sophistication théorique et méthodologique de ce champ. Toutefois, l'étude de l'europanisation et de la résistance des États aux exigences européennes n'est pas exempte de limites. La principale limite découle de la focale portée sur l'Union européenne, considérée *a priori* comme ayant (ou devant avoir) un effet sur les États membres. Il conviendrait pourtant d'interroger cette prémisse pour être en mesure de ne pas écarter les explications alternatives au phénomène de résistance des États membres. En 2002 déjà, Claudio Radaelli pointait du doigt cet écueil :

The problem is that to cast the discussion of Europeanization exclusively in terms of its effects means to assume that... there are EU-induced effects! Put differently, there is a serious risk of prejudging the significance of EU variables. The emphasis of effects, indeed, should be accompanied by a contextualisation of Europeanization and by explicit treatment of causality. It is difficult to assess the contribution of a single independent EU variable to the process of domestic policy change. [...] Let me elaborate a little further. The focus on Europeanization can produce serious fallacies when it leads the researcher to adopt a top-down logic in which the only aim is to find out the domestic effects of independent variables defined at the EU level (Radaelli 2002 : 131).

Pour combler cette lacune, il suggère alors d'adopter une perspective *bottom-up* plutôt que *top-down* : « I argue for an 'inside-out' or 'bottom-up' perspective on Europeanization. The implication is that the researcher will trace sequences of events in domestic policy and [...] will look at the individual and institutional choices » (*ibid.* : 131-132). Cette proposition, malgré son mérite, tombe dans un autre écueil tout aussi problématique, qui consiste à appréhender les relations entre les États et l'UE de manière unidirectionnelle. Plus récemment, dans un numéro thématique de *Journal of Comparative Policy Analysis* consacré à l'eupéanisation des politiques publiques, coordonné avec Sabine Saurugger, cet auteur a amendé sa proposition, suggérant d'adopter « a more nuanced approach and to be more explicit on the nature of the independent variables that are supposed to create domestic effects, such as the cleavage structures at the national level, power relations among actors or policy priorities decided at the European Union level » (Saurugger & Radaelli 2008 : 214). Cette approche plus complexe pour étudier le phénomène d'eupéanisation et de résistance des États membres s'inscrit dans la continuité des travaux sur les « usages de l'Europe » (Jacquot & Woll 2004) qui, quelques années auparavant, ont appelé à penser ce phénomène de manière dynamique, se focalisant sur les rapports de pouvoir entre les différents niveaux de gouvernement et leur articulation.

A la suite de ces travaux, plusieurs chercheur·es qui se sont intéressé·es au phénomène migratoire ont proposé d'aborder ces enjeux à l'aune de cette perspective davantage sociologique<sup>37</sup>. Virginie Guiraudon (2010) s'inscrit dans cette logique, comme le montre un numéro thématique de *Politique européenne* consacré aux effets de l'eupéanisation des politiques d'immigration et d'asile. Pour analyser ce phénomène, cette auteure soutient qu'il convient de « multiplier les niveaux d'analyse, macro, méso, et micro et construire son objet de recherche en déplaçant le regard pour partir du point de vue de ceux qui doivent s'adapter aux nouveaux cadres et cadrages de l'action publique 'eupéanisée' » (*ibid.* : 7). Pour déterminer s'il y a eu eupéanisation (ou pas), sans transformer le processus d'eupéanisation en variable explicative ou en facteur de changement au sein des États membres, Guiraudon examine d'abord les explications alternatives. Elle propose ainsi deux hypothèses. Selon la première, les politiques actuellement en vigueur en Europe ne seraient pas

---

<sup>37</sup> L'approche sociologique en études européennes rassemble des courants hétérogènes qui se distinguent en prenant comme « point de départ non pas les actions et comportements des institutions européennes ou les États, mais les individus en interaction, les échanges, les mécanismes de coordination, la formation de groupe et d'élites, le jeu des normes et de pouvoir, les conflits » (Saurugger 2008 : 8). Cette approche est essentiellement portée par des auteur·es francophones (Guiraudon 2000 ; 2006 ; Palier & Surel 2007 ; Mérand 2008) en réaction au « *mainstream* anglo-saxon », d'où le caractère très francophone de cette revue de la littérature.

différentes si elles étaient restées des prérogatives nationales. Selon la seconde, la politique actuelle des États membres doit être pensée comme le résultat d'un phénomène d'internationalisation ou de transnationalisation des politiques d'immigration et d'asile plutôt qu'en tant que phénomène d'eupéanisation. En déplaçant la focale d'analyse, elle est ainsi en mesure d'apporter une explication plus riche et solide au phénomène observé.

Dans le même numéro de *Politique européenne*, Pierre Monforte (2010), propose quant à lui de saisir l'eupéanisation des politiques d'immigration et d'asile par le secteur associatif. Dans son article il identifie trois types d'eupéanisation du secteur associatif : l'une « par le haut » qui privilégie la coopération avec les institutions européennes, l'autre « par le bas » qui privilégie la contestation transnationale et une dernière qui combine ces deux dynamiques. Il soutient que ces différents modes d'eupéanisation sont déterminés à la fois par les stratégies d'alliance des acteurs associatifs et par les logiques guidant les négociations interinstitutionnelles à l'échelle de l'UE. Comparant la France et l'Allemagne, il démontre que la hausse des compétences de l'UE mène à la construction d'un espace européen de mobilisation diversifié qui dépasse les spécificités nationales. L'analyse de Monforte est intéressante à deux égards. D'une part, elle traite d'acteurs qui sont généralement peu considérés dans la littérature sur l'eupéanisation : les associations. Alors que la plupart des travaux, notamment parmi les politistes, se concentrent sur les institutions européennes et les autorités publiques nationales, ainsi que sur les rapports de pouvoir entre ces acteurs, en mettant les associations au centre de l'analyse, ce sociologue propose une autre histoire, participant de ce fait à spécifier les modalités de l'eupéanisation et surtout à identifier les acteurs qui participent à ce processus<sup>38</sup>. D'autre part, cette analyse, en s'appuyant sur des éléments liés aux stratégies d'acteurs, mais également aux structures de mobilisation aux différents échelons de gouvernement, contribue à complexifier le processus.

Dans la veine de ces travaux, mais s'intéressant plutôt à la politique européenne des visas, Federica Infantino (2019), démontre l'intérêt de multiplier les facteurs explicatifs et les niveaux d'analyse pour appréhender le phénomène d'eupéanisation et de mise en œuvre des politiques européennes. Dans son analyse, davantage ethnographique, elle s'intéresse à la manière dont les consulats belge, français et italien octroient le visa Schengen aux ressortissant·es marocain·es. Adoptant

---

<sup>38</sup> Il convient de noter que de plus en plus de politistes s'attèlent à analyser le rôle des acteurs associatifs dans le processus d'eupéanisation, notamment Kelly Kollman (2013), Kelly Kollman & David Paternotte (2013), Philip Ayoub (2016).

une démarche transnationale, Infantino saisi le processus d'européanisation à travers des dynamiques de convergences et divergences, démontrant qu'en ouvrant la « boîte noire » de la mise en œuvre de la politique européenne des visas, l'histoire est plus riche qu'il n'y paraît de prime abord. D'une part, s'appuyant sur les concepts de dépendance au sentier et de *policy legacies*, elle démontre que les trois pays à l'étude interprètent différemment les exigences du visa Schengen. Comme le souligne l'auteure, une telle observation n'est pas tant surprenante, étant donné que dans la littérature scientifique, plusieurs ont déjà fait état d'une telle réalité (notamment Bigo & Guild 2003 ; Guiraudon 2003). D'autre part, et c'est là une observation plus intéressante du fait de son caractère contre-intuitif, elle démontre qu'une convergence s'opère également entre les trois consulats du fait du transfert d'expertise et de pratiques entre les acteurs au niveau local. Encore une fois, une telle analyse pousse à affiner le regard en abordant plusieurs niveaux d'analyse et en mettant de l'avant l'articulation de mécanismes contraires (convergence et divergence) qui rendent l'étude de l'européanisation plus riche.

C'est dans la suite de ces travaux que se place ma recherche. Chacun·e à leur manière, ces chercheur·es ont présenté les divers aspects de l'européanisation et ses limites en tant que processus. Il en ressort que le phénomène est complexe et difficile à saisir. Il convient dès lors de multiplier les niveaux d'analyse, d'aborder les différents échelons de gouvernement et de considérer dans l'analyse la diversité des facteurs explicatifs. Une telle démarche n'est opérationnalisable qu'en se détachant de la perspective institutionnaliste et centrée sur l'Union européenne. A l'instar de ces travaux, il convient d'aborder l'européanisation de manière davantage dynamique. De ce fait, la problématique de recherche évolue et s'élargit. Comme nous invitent à le faire Bruno Palier et Yves Surel (2007 : 36), au lieu de mettre l'accent uniquement sur la relation d'autorité descendante de l'UE vers les États, il s'agit d'analyser les interactions entre les niveaux européens et nationaux. Pour ce faire, il est nécessaire de suivre le processus de fabrication de la catégorie de « réfugié·es LGBTI » à l'échelon national pour analyser « si et dans quelle mesure les acteurs nationaux font usage des ressources et contraintes européennes » (Jacquot 2013 : 12), autrement dit, à se pencher sur le « comment » avant de chercher à répondre au « pourquoi ».

## **1.2. La catégorisation & la « mise en administration de la société »**

Étudier la fabrication de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » à « partir du point de vue de ceux qui doivent s'adapter aux nouveaux cadres et cadrages de l'action publique 'européanisée' » (Guiraudon 2010 : 7)

revient à étudier la manière dont cette catégorie administrative, qui n'apparaît pas explicitement dans la Convention de Genève de 1951, s'est constituée au sein des différents États étudiés. Or, un courant entier de la sociologie de l'action publique s'est intéressé au processus de catégorisation au sein des autorités nationales, notamment parmi les tenants de l'approche socio-historique de l'action publique. Catégoriser implique la détermination de critères d'inclusion et d'exclusion qui, par définition, ne sont jamais neutres. C'est de ce postulat que partent les spécialistes de ce champ. S'inspirant des travaux de Michel Foucault sur les dynamiques d'étatisation et des dispositifs, iels ont cherché à examiner la manière dont ces critères d'inclusion et d'exclusion sont déterminés ou, dit autrement, comment s'opère la « mise en administration de la société » (Payre & Pollet 2013 : 45). Leur objectif est ainsi d'analyser l'action publique et l'État en fonction de la production de ses catégories d'intervention, de leurs effets cognitifs et normatifs et des pratiques qui en découlent (Lacoumes & Le Galès 2012 : 92).

Ce champ émerge dans le cadre de l'analyse du développement des politiques sociales et de l'État providence. Ainsi, les premiers travaux sur la catégorisation s'intéressent aux nouvelles catégories d'action publique que ces politiques ont créées. Dès 1986, Robert Salais, Nicolas Baverez et Bénédicte Reynaud décrivent dans *L'invention du chômage* la genèse, la formation et l'évolution des catégories de chômage et de chômeur·ses en les insérant dans les transformations des systèmes de perception et de représentations du travail et du salariat, qu'iels analysent chez les agent·es spécialisé·es dans la mise en forme de la réalité sociale, soit les juristes, les statisticien·nes et les économistes. A partir d'une interrogation du processus historique d'objectivation des perceptions du chômage et du travail, les auteur·es soutiennent que les activités de ces acteurs relatives au chômage sont structurées par et structurent les représentations sociales de la catégorie « chômage ». Cet ouvrage fondateur est le premier d'une série de recherches sur le même objet qui regroupe des études de cas, notamment sur la France (Hugot-Piron 2014), l'Allemagne (Zimmermann 2001 ; 2005), la Suisse (Tabin & Togni 2013) et le Royaume-Uni (Reynaud 2018), ainsi que quelques analyses comparatives (Topalov 1994 ; Demazière *et al.* 2013). Ce type d'analyse a ensuite été étendu à d'autres entités collectives fabriquées par l'État dans le cadre des politiques sociales, comme les retraités (Dumons & Pollet 1994) ou les personnes « handicapées » (Buton 2003). Ces travaux insistent sur les enjeux et luttes entre les différent·es producteurs·trices de savoirs, situés dans le temps et dans l'espace.

Ces recherches sur la fabrication par l'État de catégories d'« ayant droit » dans le cadre de ses politiques sociales ont mis en évidence le rôle crucial joué dans leur établissement par ceux et celles que ces catégories sont censées désigner. A l'instar de Gérard Noiriel (1988 ; 1991 ; 1992 ; 1997), figure

de proue de l'approche socio-historique, d'aucuns ont élargi leurs analyses aux groupes qui ne sont pas en mesure de faire valoir leurs droits dans le processus de catégorisation, notamment parce qu'ils ne sont pas citoyen·nes de l'État, soit les demandeurs et demandeuses d'asile, ainsi que les réfugié·es. Noiriel (1991) soutient ainsi que, dans ce cas de figure, le processus de catégorisation étatique ne résulte pas d'un travail de mobilisation des personnes directement concernées. Au contraire, ces catégories sont l'effet des formes d'exclusion pratiquées par l'État à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, au moment où le grand partage entre nationaux·les et étranger·es s'est accompli :

C'est pour sortir de l'étau dans lequel étaient pris les réfugiés depuis la Première Guerre mondiale, obligés de fuir leur pays, mais ne trouvant plus aucun lieu d'accueil en raison du contrôle de plus en plus rigoureux des frontières, qu'a été adoptée la Convention de Genève en 1951. Mais, dès que la crise économique a réactivé les logiques protectionnistes, les États ont repris d'une main ce qu'ils avaient concédé de l'autre, en utilisant les procédures bureaucratiques d'identification des personnes pour rejeter massivement les « faux réfugiés ». [...] Les pratiques de domination se concrétisent désormais par le fait que les représentants des États exigent des demandeurs d'asile des preuves de persécution que ceux-ci ne peuvent plus leur fournir, par définition. Il suffit donc d'élever les exigences en matière de preuves pour fermer les portes (Noiriel 2006 : 67).

Les travaux de Noiriel ont été complétés par une série d'études s'inscrivant dans la même perspective (De Barros 2005 ; Bernardot 2008 ; Laurens 2009 ; 2014 ; Angoustures *et al.* 2017). C'est notamment le cas des travaux de Jérôme Valluy (2008) qui perçoit un « retournement de l'asile » sur la période qui s'étale de 1948 à 2008. Pour expliquer cette évolution, l'auteur fait l'« hypothèse d'une dynamique historique et culturelle tirée par l'ensemble des discours et des actes d'autorité publique tendant à considérer et à présenter la venue d'exilés comme un problème, un risque ou une menace » (*ibid.* : 85), qu'il nomme « xénophobie de gouvernement ». Cette stigmatisation de l'étranger·e comme problème passerait principalement par les images, les diagnostics, les analyses et prescriptions normatives que produisent et diffusent les processus sociaux de l'action publique.

Si ces travaux se concentrent essentiellement sur la dimension cognitive du processus de catégorisation, plusieurs auteur·es ont appelé à dépasser une telle perspective pour penser les catégories d'action publique « à la confluence entre construction intellectuelle et épreuve de réalité » (Zimmermann 2003 : 242 ; voir aussi Dubois 2003). Dans ces recherches, la focale d'analyse est souvent portée sur les fonctionnaires de première ligne et leurs interactions avec les administré·es. Une telle démarche conduit à mettre en évidence ce que les catégories peuvent avoir d'instable et à montrer qu'elles peuvent être renégociées et redéfinies (Dubois 2003 : 349). Les travaux d'Alexis Spire (2005 ;

2008) sur les « guichets de l'immigration » s'inscrivent dans cette perspective, à l'intersection de la sociologie historique et de la science administrative. Dans son analyse l'auteur s'intéresse aux usages du pouvoir discrétionnaire dans la catégorisation et aux différences de pratiques entre agent·es selon les caractéristiques sociales de ces dernier·es. Il dresse une typologie des guichetier·es, pour rompre avec la vision uniforme d'agent·es xénophobes et distingue parmi ceux-ci les « entrepreneurs de morale », caractérisé·es par une pratique professionnelle de suspicion à l'égard des migrant·es, les « réfractaires » qui manifestent leur distance à l'institution en refusant d'assimiler l'immigration à une menace à l'ordre national et enfin, les « pragmatiques », ni intransigeant·es ni compatissant·es, qui se montrent relativement indifférent·es au sort des migrant·es.

Si ces analyses se concentrent pour la plupart sur l'État central en tant que principal producteur catégoriel, à l'instar de Gilles Frigoli (2010 ; voir aussi Frigoli & Jannot 2004 ; Santamaria 2008), les spécialistes ont récemment proposé de décentrer la focale d'analyse en incluant l'échelon local dans l'étude du processus catégoriel. Attentif aux « effets de territoire » (2010 : 84), Frigoli propose une lecture de la production catégorielle décentralisée qui se concentre sur les orientations privilégiées par les élites politico-administratives locales, mais également sur les pratiques développées au sein des structures administratives et associatives qui accueillent les migrant·es au quotidien. Ainsi, l'auteur soutient que si le processus de catégorisation relève effectivement de la construction de la migration comme problème politique au niveau national, il procède également des modalités par lesquelles des systèmes d'action territoriaux traitent la question de leur coopération interne. Ces études tentent alors de dépasser une approche visant à considérer le pouvoir local essentiellement dans sa dépendance à l'égard de l'acteur étatique. Le gouvernement municipal devient alors une prise privilégiée pour proposer un renouvellement des interrogations sur l'action publique contemporaine (voir Payre & Pollet 2013).

Depuis les premiers travaux sur les catégories de l'État providence, on assiste à de nombreuses évolutions dans ce champ, marquées d'une part par l'intégration de l'analyse des pratiques routinières des fonctionnaires de premières lignes et, d'autre part, par un passage d'une perspective cognitive du processus de catégorisation à une perspective centrée sur les acteurs et leurs interprétations. Une telle évolution analytique vient affiner l'analyse du processus de catégorisation et solidifier les cadres analytiques proposés par les spécialistes. Cependant, ce champ présente quelques limites qu'il convient de souligner. La principale d'entre elle tient au caractère stato-centré de la plupart des analyses, faisant souvent abstraction des effets des autres échelons de gouvernement dans l'analyse (notamment

supranationaux), ainsi que du rôle des acteurs non étatiques. Pour remédier à cette situation, ces dernières années, les tenants de l'approche socio-historique de l'action publique ont ouvert des chantiers sur les questions supranationales et transnationales, mettant en évidence les processus de circulations de savoir et d'innovation (Payre & Pollet 2013 : 74). Ces travaux ouvrent ainsi un dialogue avec l'approche des transferts des politiques, nourrissant une nouvelle historiographie de la mondialisation avec laquelle la socio-histoire de l'action publique peut nouer un dialogue privilégié et fécond.

Dans la suite de ces évolutions, les chercheur·es qui s'intéressent aux phénomènes migratoires ont proposé des analyses du processus de catégorisation des migrant·es qui articulent plusieurs niveaux de gouvernement et considèrent à la fois le rôle des acteurs étatiques et non-étatique dans la production catégorielle. Bien que ne se réclamant pas toutes de l'approche socio-historique, iels s'appuient largement sur les travaux pionniers de Gérard Noiriel et, comme lui, adoptent une démarche processuelle et contextuelle au carrefour de l'histoire et de la sociologie. Le numéro thématique de la *Revue européenne des migrations internationales*, dirigé par Marco Martiniello et Patrick Simon (2005), consacré aux enjeux de la catégorisation, rassemble plusieurs de ces auteur·e·s. Dans leur introduction, Martiniello et Simon nous invitent à dépasser tout « déterminisme étatique » (*ibid.* : 2) dans l'analyse de la production catégorielle et à penser le processus de catégorisation en tant qu'activité multiple et multi-située.

Le premier axe de ce dossier se penche sur les transferts d'outils catégoriels et les emprunts conceptuels et leur acclimatation dans d'autres contextes, soit historiques, soit sociaux et nationaux. L'article de Dirk Jacobs et Andrea Rea (2005), qui traite de la construction et de l'importation des classements ethniques des Pays-Bas vers la Belgique, s'inscrit dans cette veine. Les auteurs proposent une analyse de la constitution de la catégorie d'allochtone aux Pays-Bas et de son importation et de sa traduction en Belgique, en étudiant d'une part les catégories ordinaires et institutionnelles de perception et, d'autre part, les politiques d'intégration des immigré·es et de leurs descendant·es. Ils constatent ainsi que, si les francophones de Bruxelles et de Wallonie tendent à suivre la tradition française, refusant la construction statistique de catégorie ethnique, les néerlandophones de Flandre et de Bruxelles ont en revanche opté pour la constitution de catégories ethniques inspirées de l'exemple néerlandais en distinguant les Belges autochtones des allochtones. L'opposition des francophones et l'adhésion des néerlandophones à la catégorie d'allochtone et à la légitimité de son usage seraient dues aux conceptions différenciées de la nation des deux communautés linguistiques qui s'expriment dans

leurs référentiels respectifs : *ethnos* pour les néerlandophones versus *demoi* pour les francophones. Une telle analyse met en lumière le rôle des transferts politiques d'un pays à l'autre, mais également les résistances ou les altérations qui s'opèrent lors de ce processus.

Plus récemment, un numéro thématique de *Migrations société* consacré aux usages et paradoxes des catégorisations migratoires est venu compléter les travaux précédents. A travers le prisme de la catégorisation, Estelle Auguin, Adeline Braux, Sophie Massot et Lisa Vapné (2010 : 28) proposent d'étudier « comment les acteurs, qu'ils soient migrants, législateurs, travailleurs sociaux, membres d'une association ou encore chercheurs, catégorisent-ils dans le but d'évoquer la migration malgré son caractère toujours mobile par essence ? ». Comme dans le numéro thématique dirigé par Marco Martinello et Patrick Simon (2005), il s'agit de faire état de la variété d'acteurs qui jouent un rôle dans la production catégorielle au lieu de se concentrer exclusivement sur l'État et ses administrations.

La contribution de Christel Cournil (2010) met notamment en lumière le rôle des agences onusiennes dans la construction de la catégorie émergente de « réfugiés environnementaux ». Elle souligne ainsi que ce concept s'est forgé dans le contexte de la prise de conscience lente et globale des menaces qui pèsent sur les populations en raison des conséquences des changements climatiques. Le processus s'est déroulé en trois phases. La première, qui débute dans les années 1970, est caractérisée par une prise de conscience de la communauté internationale des dégradations environnementales de la planète. Avec les années 2000 débute une deuxième phase caractérisée par une prise de conscience plus ciblée sur les impacts des dégradations de l'environnement sur les populations, comme la raréfaction des ressources naturelles renouvelables et les risques pour la santé. Depuis la conférence de Bali sur le climat en 2007, les décideur·euses sont entré·es dans une troisième phase avec la prise de conscience des besoins d'une protection pour les « réfugiés environnementaux ». En 2009 à Bonn, les négociations sur les changements climatiques ont intégré la question des déplacements de population dans la perspective du sommet de Copenhague, marquant la reconnaissance explicite de cette nouvelle catégorie de réfugié·es. Avec cette analyse l'auteure nous pousse à regarder au-delà de l'État-nation en abordant la production catégorielle en tant que processus multi-niveaux.

Bien qu'ayant intégré dans leurs analyses plusieurs acteurs aussi bien étatiques que non-étatiques, ces travaux sur la catégorisation, ne font étonnamment pas référence au rôle joué par les institutions de l'Union européenne, même lorsqu'ils étudient le contexte européen. Le fait est que parmi les socio-historiens, l'UE et l'eupéanisation ne sont devenues des objets de recherche que très récemment, comme le souligne Yves Déloye (2006) dans un numéro thématique de *Politique européenne*

consacré à la socio-histoire de l'intégration européenne. L'auteur y souligne que le mariage entre la socio-histoire et les études européennes est rendu nécessaire dans un contexte caractérisé par les résistances nouvelles que rencontrent le processus communautaire d'élargissement et d'approfondissement : « la fin du 'consensus permissif' qui accompagna les premières années de la construction communautaire oblige à prendre acte de la résistance historique de nombreux groupes sociaux, de certains segments administratifs, voire de certains États-nations européens à ce processus d'intégration politique qui menace (ou est perçu comme menaçant) leur sécurité économique, leur identité et leur souveraineté » (Déloye 2006 : 6). La présente recherche entend répondre à cet appel en combinant les travaux socio-historiques (ou d'inspiration socio-historiques) sur la catégorisation avec les travaux en études européenne sur l'europanisation.

En conclusion, deux corpus de littérature ont été examinés, l'un saisissant la fabrique politique en mettant l'Union européenne au centre de l'analyse, et l'autre, la saisissant en mettant l'État au centre de l'analyse. Ces dernières années, on constate une certaine convergence entre ces deux corpus. D'une part, les chercheur·es qui se sont intéressé·es au processus d'europanisation et aux résistances des États, qui sont longtemps resté·es focalisé·es sur les institutions de l'UE, suggèrent de plus en plus d'aborder ce phénomène en le saisissant par le bas, au niveau des États et d'examiner si et dans quelle mesure la variable UE entre en jeu (Guiraudon 2010). D'autre part, les chercheur·es qui ont étudié les processus de catégorisation et de « mise en administration de la société », longtemps focalisé·es sur l'État, appellent à intégrer la variable supranationale et notamment européenne dans l'analyse (Payre & Pollet 2013).

Par ailleurs, les deux corpus mettent de plus en plus en avant la multiplicité et la diversité des acteurs qui jouent un rôle dans la fabrique politique, s'intéressant tantôt aux associations (Monforte 2010), tantôt aux cours de justice (Saurugger & Terpan 2016). Dans cette recherche, il s'agit de combiner ces deux corpus, qui sont déjà en train de converger, en proposant une modélisation de la fabrique de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » en tant que traduction multi-niveaux et centrée sur les configurations d'acteurs, plaçant l'analyse aux entrelacs des perspectives institutionnaliste et sociologique en politique publique.

## 2. Cadre analytique : la fabrique des réfugié·es LGBTI en tant que processus de traduction

Cette recherche souhaite combler les lacunes identifiées dans la revue de littérature en liant les deux courants explorés – le premier davantage institutionnaliste et le second davantage sociologique – pour apporter une explication à la fois dynamique et solide qui articule plusieurs niveaux d'analyse. Une telle démarche a pour prétention de répondre à l'appel lancé par Jane Jenson et Frédéric Mérand (2010 : 74, voir aussi Mérand 2008) pour « a more sociological approach to the EU that would encompass the informal practices, symbolic representations and power relations of social actors involved in European society as well as the broad polity ». Partant du double constat que, d'une part, les institutionnalistes, fasciné·es par les règles et les organisations formelles, font très peu de place aux acteurs et aux dynamiques de pouvoir dans leurs analyses et que, d'autre part, les sociologues, sceptiques vis-à-vis de l'institutionnalisme européen, négligent le rôle clef des institutions dans leurs analyses, les deux spécialistes suggèrent de lier les deux littératures en revenant aux bases du néo-institutionnalisme historique. Pour ce faire, iels nous invitent à porter une attention particulière au rôle des acteurs et à leurs intérêts, ainsi qu'aux dynamiques de pouvoir qui contraignent ceux-ci et à leurs effets. Cet appel a trouvé son écho dans les travaux de toute une génération de chercheur·es en études européennes qui ont concentré leurs analyses sur les acteurs et les dynamiques de pouvoir qui les contraignent, plutôt que sur les organisations formelles, proposant une perspective « par le bas » de l'Europe en action (Favell & Guiraudon 2011 ; Graziano *et al.* 2013 ; Infantino 2019).

L'approche adoptée par cette recherche propose un prolongement des travaux néo-institutionnalistes et tente de dynamiser ce cadre analytique en ayant recours à la notion de traduction. Sophistiquée sans être rigide, la notion de traduction est tirée de la sociologie des sciences, notamment des travaux de Thomas Kuhn, qui l'emploie pour désigner les rapports entre deux paradigmes qui utilisent des termes identiques (vitesse, espace), mais avec des significations différentes (Lascoumes 2010 : 633). En reformulant les questionnements classiques sur les conditions sociales de l'innovation et de la mobilisation, Michel Callon (1974 ; 1984) l'exporte d'une démarche de sociologie spécialisée vers les sciences sociales en général. L'originalité de ce concept, qui est aussi la source de son succès, tient de sa capacité à rendre compte d'un processus avant de s'attacher au résultat (Callon 1984 : 205). Ainsi, dans son analyse, l'auteur met l'accent sur les interdépendances entre les catégories cognitives et les acteurs concernés, eux-mêmes contraints par les institutions dans lesquelles iels interagissent.

Dans le milieu des années 1990, Pierre Lascoumes (1994 ; 1996) introduit le concept dans le champ des politiques publiques, tout en le réinterprétant, préférant parler de « transcodage » plutôt que de traduction, pour restituer les activités cognitives et les processus de changement, d'innovation et de transformation dans les objets et les formes d'action collective organisée impliquant l'État. Une telle réinterprétation a pour objectif de mettre l'accent sur le fait que « les politiques publiques contemporaines sont en très grande partie résultantes de compromis et de reformulation de solutions préexistantes » (Lascoumes 1996 : 334). Sa démarche inscrit le concept dans une historicité qui était sous-évaluée dans la démarche de Callon (1984). Selon Lascoumes (1994), le processus de transcodage recouvre et articule quatre modalités de mobilisation et de production du sens de l'action collective : l'agrégation de positions diffuses, le recyclage de pratiques établies, la diffusion élargie des constructions effectuées et le tracé d'un cadre d'évaluation des actions entreprises.

Ces dernières années, le concept de traduction a été repris dans d'autres sous-champs en science politique, notamment parmi les internationalistes et les comparatistes. Les premiers utilisent la notion pour analyser les modes d'adaptation par des pays d'institutions ou de politiques publiques étrangères. En utilisant ce concept, les chercheur·es en relations internationales ont voulu dépasser la conception mécanistique et linéaire de la notion de transfert en soulignant que « disturbances can occur in the spaces between the 'creation', the 'transmission' and the 'interpretation' or 'reception' of policy meaning » (Lendvai & Stubbs 2007 : 175 ; voir aussi Prince 2009). Quant aux chercheur·es en politique comparée, iels ont recours au concept pour sa fluidité, cherchant à dépasser les perspectives statiques proposées par les théoricien·nes des réseaux d'action publique pour expliquer les changements. C'est notamment le cas de Benjamin Singer (2009), élève de Lascoumes, qui a recours au concept de traduction dans son analyse qui fait état des différentes interprétations de la notion polysémique de « développement durable » au Brésil, au Cameroun et en Indonésie.

Plus récemment, Patrick Hassenteufel et Jacques de Maillard (2013 ; voir aussi Hassenteufel & Zeigermann 2019) se sont à leur tour saisis de la notion de traduction, proposant une synthèse de la manière dont ce concept a été abordé dans les différents sous-champs en science politique (politique publique, relations internationales et politique comparée). Dans l'introduction d'un numéro thématique de *Gouvernement et action publique* sur les apports de la comparaison transnationale au concept de traduction, ils proposent d'opérationnaliser le concept en adoptant une démarche multi-niveaux centrée sur l'analyse d'acteurs en interaction. A l'aide de cette approche, les deux auteurs cherchent à concilier les travaux sur la diffusion et les travaux sur les trajectoires nationales qui se sont construits

en opposition les uns par rapport aux autres, en raison notamment des mécanismes sur lesquels ils se focalisent, présentés comme contradictoires (convergence *versus* divergence). En ayant recours au concept de traduction, les deux auteurs sont en mesure de dépasser ces oppositions en proposant un cadre analytique capable de penser ensemble les mécanismes de convergence et de divergence. L'approche proposée par Hassenteufel et Maillard permet ainsi de complexifier l'analyse de l'action publique en dynamisant les approches statiques de l'analyse des politiques publiques.

A la suite d'Hassenteufel et Maillard (2013), plusieurs chercheur·es ont appliqué le concept de traduction à divers laboratoires de recherche. Dans ses travaux sur la politique de la concurrence telle qu'elle a évolué au sein de la Commission européenne et des espaces gouvernementaux français et britannique, Andy Smith (2013) soutient, par exemple, que si les changements introduits entre 1997 et 2003 par la Commission européenne ont accéléré une diffusion des normes, des algorithmes et des instruments européens, les transferts institutionnels entre les trois espaces (Europe, France et Royaume-Uni) restent d'une portée limitée en raison d'importantes différences de traduction et d'appropriation qui tiennent à la force des institutions nationales et à l'autonomie relative que détiennent toujours l'échelle nationale de gouvernement et ses acteurs dominants en France et au Royaume-Uni. Carole Clavier (2013) utilise la même démarche analytique pour étudier le transfert du concept de « déterminants sociaux de la santé » par l'OMS et son intégration dans des politiques locales de santé publique en France et au Danemark. L'auteure soutient l'idée selon laquelle la réception des transferts est un processus actif qui suppose la contribution d'intermédiaires pour faire circuler les idées, et montrer la pertinence par rapport aux enjeux locaux et les intégrer dans l'action publique locale.

Le cadre théorique proposé par Hassenteufel et Maillard (2013) ainsi que les travaux qui s'en inspirent ont l'avantage de dynamiser l'approche néo-institutionnaliste en mettant les interactions entre acteurs au centre de leur analyse. Cependant, les chercheur·es de ce courant ont tendance à reléguer à l'arrière-plan les contraintes institutionnelles et idéelles auxquelles sont soumis les acteurs dans le processus de traduction. En effet, s'inspirant des travaux sur la sociologie des élites de la mondialisation, selon eux, les trajectoires personnelles et les caractéristiques sociologiques des acteurs seraient les principaux déterminants de leurs actions :

The sociology of translators requires to work on the personal trajectories (especially training and professional careers) in order to understand their involvement in policy transfer processes, the orientation of the reformulation of

policy ideas, design and instruments they propose, their links with other actors (at different levels), so as the nature and level of resources (knowledge, institutional position, legitimacy and degree of acceptance of the proposals, degree of fit between the proposals and the problems they promise to solve) they are holding (Hassenteufel & Zeigermann 2019 : 10)<sup>39</sup>.

Or, plusieurs chercheur-es, notamment parmi les tenants du néo-institutionnalisme, ont démontré, que « both ideas and institutions are likely to interact, or even become interdependent, to shape human behaviours and decisions » (Béland 2019 : 4, voir aussi Campbell 2004 ; Jenson & Mérand 2010). Ainsi, il est proposé de prendre appui sur les travaux de Craig Parsons (2007) relatifs aux logiques positionnelles (*logic-of-position*) et logiques interprétatives (*logic-of-interpretation*) des acteurs pour affiner le cadre théorique d'Hassenteufel et Maillard (2013).

Selon Parsons (2007), il existe quatre principaux facteurs susceptibles d'influencer l'action des acteurs dans le processus politique : structurels, institutionnels, idéels et psychologiques. D'une part, les facteurs structurels et institutionnels sont caractéristiques des logiques positionnelles qui « explain by detailing the landscape around someone to show how an obstacle course of material [structure] or man-made constraints and incentives [institutions] channels her to certain actions » (*ibid.* : 13). D'autre part, les facteurs idéels et psychologiques sont caractéristiques des logiques interprétatives qui « explain by showing that someone arrives at an action only through one interpretation of what is possible and/or desirable » (*ibid.* : 13).

La typologie proposée par Parsons (2007) est structurée autour de deux dimensions clefs : la rationalité/irrationalité de l'acteur et le caractère général/particulier de l'explication causale proposée. Premièrement, il distingue les facteurs qui postulent la rationalité (limitée) des acteurs (facteurs structurels et institutionnels) de ceux qui postulent leur irrationalité ou leur rationalité multiple (facteurs idéels et psychologiques). Si la rationalité des acteurs est considérée en tant que constante, c'est la

---

<sup>39</sup> Il convient de souligner qu'entre son article avec Jacques de Maillard en 2013 et celui avec Ulrike Zeigermann en 2019, on constate une évolution chez Patrick Hassenteufel, caractérisée par une volonté d'intégrer davantage des éléments institutionnels et idéels (et discursifs) dans son analyse du processus de traduction. Dans son article le plus récent, le politiste français soutient ainsi que son cadre théorique détient trois dimensions : une dimension discursive (*discursive dimension*) qui correspond à l'analyse de la reformulation des politiques publiques, une dimension d'acteurs (*actors' dimensions*) qui correspond à l'analyse des acteurs investis dans le processus de reformulation des politiques publiques et des dynamiques de pouvoir entre eux, et enfin, une dimension institutionnelle (*institutional dimensions*) qui correspond à l'analyse de l'adaptation de la politique publique transférée et des ressources institutionnelle à disposition des différents acteurs (Hassenteufel & Zeigermann 2019 : 9).

variation dans leur environnement qui détermine leur action, d'où la notion de « logique positionnelle » pour faire référence aux facteurs structurels et institutionnels. Au contraire, si les acteurs ne sont pas considérés comme rationnels, leurs actions dépendent d'eux-mêmes et non pas de leur environnement, d'où la notion de « logique interprétative » pour faire référence aux facteurs idéels et psychologiques.

Deuxièmement, Parsons (2007) distingue les facteurs qui impliquent des explications causales générales, dont les facteurs structurels et psychologiques, de ceux qui impliquent des explications causales particulières, dont les facteurs institutionnels et idéels. Les premiers sont considérés comme exogènes et autonomes car générant des conditions déterministes ou probabilistes qui sont indépendantes de la volonté des acteur·e·s. Au contraire, les seconds facteurs sont considérés comme endogènes et historiquement contingents dans la mesure où ils dépendent de l'action passée des acteur·e·s : « people's choices at time t alter their own constraints at time t+1 » (*ibid.* : 12).

Bien que distincts, les quatre facteurs évoqués sont souvent interdépendants et participent tous à influencer l'action des acteurs (voir Béland 2016 ; 2019). Cependant, Parsons (2007) ne suggère pas de tous les explorer ou d'évaluer le poids relatif de chacun de manière systématique. Il propose plutôt d'examiner un facteur à la fois, en commençant par celui qui nous paraît le plus plausible, et d'en explorer davantage si la valeur explicative de ceux déjà examinés s'avère limitée. Dans la présente recherche, étant donné qu'il s'agit d'analyser « à la fois comment les institutions orientent, structurent l'action, mais aussi comment les acteurs politiques et sociaux agissent stratégiquement, quitte à transformer ces institutions, en s'appropriant des éléments circulant par-delà les frontières » (Hassenteufel & Maillard 2013 : 380), je me concentre sur les facteurs institutionnels et idéels, qui sont tous deux historiquement construits et produits des interactions entre acteurs (Béland 2019 : 5). Au cours de l'analyse empirique, des références pourront être faites à des éléments structurels et psychologiques. Toutefois, ces deux types de facteurs sont explorés de manière moins systématique que les deux premiers.

En ayant recours à la typologie de Parsons (2007), deux modifications à la proposition analytique d'Hassenteufel et Maillard (2013) sont suggérées. D'une part, là où ces deux auteurs proposent un cadre qui se focalise essentiellement sur le niveau microsociologique (l'analyse se focalise sur les interactions entre acteurs et sur leurs ressources), il est proposé de complexifier le cadre en articulant cette lentille à une lentille qui prend en compte les institutions qui contraignent les acteurs ainsi que l'espace de sens dans lequel les acteurs interprètent leur action. D'autre part, là où les deux auteurs proposent un cadre analytique a-historique (l'analyse se concentre sur le temps court du

processus politique), il est proposé de contextualiser le cadre en articulant plusieurs temporalités : longue pour saisir l'évolution des idées, moyenne pour saisir l'évolution des institutions et courte pour saisir l'évolution des interactions entre acteurs.

## **2.1. Le processus de traduction à travers les logiques positionnelles et interprétatives des acteurs**

Le présent modèle analytique propose l'articulation de plusieurs niveaux d'analyse. Tout comme Hassenteufel et Maillard (2013), il est suggéré de saisir le processus de traduction à travers les interactions entre les acteurs. Celles-ci sont imbriquées dans un double contexte institutionnel et idéal. En effet, les actions des acteurs ne peuvent pas être comprises en dehors du contexte institutionnel dans lequel elles se forment et interagissent, car elles ne peuvent être définies et identifiées *ex nihilo* (Surel & Palier 2005 : 13). Par ailleurs, les éléments idéels sont souvent instrumentalisés par les acteurs pour légitimer leur action, ainsi, leurs représentations et interprétations participent à la définition de celle-là (Hassenteufel 2011 : 128). Il convient dès lors d'élargir la focale d'analyse microsociologique d'Hassenteufel et Maillard (2013) en se penchant sur le contexte institutionnel contraignant les stratégies d'acteurs, ainsi que sur les systèmes de représentation auxquels adhèrent les acteurs, correspondant à leur perception et leur interprétation de la réalité sur laquelle ils veulent agir.

Premièrement, pour saisir le contexte institutionnel contraignant les stratégies d'acteurs, il est proposé d'analyser les logiques positionnelles des acteurs à travers les arènes dans lesquelles ils sont en interaction. Issue des travaux pragmatistes en politiques publiques (Zittoun 2016) et interactionnistes en sociologie des mouvements sociaux (Jasper 2015 ; 2019), je conçois une arène comme « un ensemble organisé d'accommodements et de compétitions, de marchandages et d'arrangements, de protestations et de consentements, de promesses et d'engagements, de contrats et de conventions, de concessions et de compromis, de tensions et d'accords plus ou moins symbolisés et ritualisés, formalisés et codifiés, où se joue un *public interest* » (Cefaï 2016 : 45). Une arène se caractérise donc par l'enchevêtrement d'institutions (formelles et informelles) qui contraignent les stratégies d'acteurs. Cependant, ces institutions ne sont pas statiques, elles peuvent évoluer selon différents mécanismes : dérive, empilement, déplacement, conversion, épuisement (Streeck & Thelen 2005 : 9). A l'instar d'Éric Neveu (2015 : 16), il convient de souligner deux caractéristiques de l'arène : elle est, d'une part, un espace de mise en visibilité et de traitement d'un dossier considéré comme

un problème, et d'autre part, elle repose sur des processus de conversion de ressources. Investir dans une arène, c'est y viser, à l'issue du processus, des gains dont on ne disposait pas au début.

Bien que pouvant apparaître proche de la notion de « champ » développée par Pierre Bourdieu (1985), la notion d'arène s'en distingue radicalement selon James Jasper (2005) parce que la première notion se base davantage sur des rapports sociaux structurels entre les acteurs alors que la deuxième renvoie plutôt à des rapports sociaux institutionnels entre les acteurs. En outre, la notion de champ au sens bourdieusien est davantage métaphorique que la notion d'arène : « fields are constructed by social scientists ; arenas are built by strategic players themselves. You can't see a field, only imagine or draw it from data you collect. But you can sit in most arenas and watch the interactions » (*ibid.* : 18). Un autre terme utilisé en politique publique qui pourrait se rapprocher de celui d'arène est celui de forum, développé par Bruno Jobert (1994 ; 2003). Ce terme est principalement utilisé pour rendre visible les processus de production d'idées à travers leurs instruments de politique publique. Or, dans les arènes, il est davantage question d'institutions qui contraignent les acteurs et qui sont altérées par ceux-là que d'idées. Par ailleurs, là où « les forums permettent de rendre intelligible l'hétérogénéité des idées existantes autour d'une politique publique et la pluralité des systèmes de représentation et d'action dans lesquels ces idées s'inscrivent » (Fouilleux 2000 : 279), les arènes sont souvent caractérisées par une certaine cacophonie du fait du manque de consensus entre les différents acteurs au sein de l'arène. Un troisième terme qui peut être assimilable à celui d'arène est celui d'espace (des mouvements sociaux/de la cause des femmes) que Lilian Mathieu (2007) et Laure Bereni (2012) utilisent pour penser la transversalité des mobilisations. Entre le champ et le réseau, cette notion fait état de l'architecture éclatée des sites de défense d'une cause spécifique, là où la notion d'arène, malgré l'hétérogénéité en son sein, est marquée par d'importants mécanismes d'intégration et de régulation institutionnelle.

Dans cette recherche, j'identifie trois arènes au sein desquels les acteurs nationaux traduisent la catégorie de « réfugié-e LGBTI » : l'arène administrative, l'arène associative et l'arène judiciaire. Chacune de ces arènes obéit à des logiques qui lui sont spécifiques en fonction des acteurs qui interagissent en son sein. Toutefois, les arènes ne sont pas impénétrables les unes par rapport aux autres : les solutions développées dans certaines arènes peuvent être reprises dans d'autres arènes. Autrement dit, il existe des liens entre les différentes arènes, des échanges politiques qui sont autant de vecteurs potentiels du passage des idées d'une arène à l'autre. Ces « interconnexions » (Neveu 2015 : 17) entre les différentes arènes constituent ce que je nomme une « configuration des arènes de traduction » qui évolue dans le temps (genèse, stabilisation et verrouillage de la catégorie de « réfugié-e

LGBTI ») et dans l'espace (Belgique, France et Royaume-Uni) en fonction des négociations entre les différents acteurs, qui sont certes contraintes par ces arènes, mais qui ont également une influence dans la manière dont elles évoluent<sup>40</sup>.

Deuxièmement, pour saisir l'espace de sens dans lequel intervient l'action des acteurs, je propose d'analyser les logiques interprétatives des acteurs à l'aide de la notion de « paradigme de traduction ». Cette notion s'inspire des travaux de Jane Jenson (1989) sur les « paradigmes sociétaux » en France et aux États-Unis avant 1914 et de Peter Hall (1993) qui l'utilise pour faire état de l'évolution de la politique macroéconomique de l'Angleterre entre 1970 et 1989. Selon ce dernier un paradigme constitue :

Framework of ideas and standards that specifies not only the goals of policy and the kind of instruments that can be used to attain them, but also the very nature of the problems they are meant to be addressing [...] this framework is embedded in the very terminology through which policymakers communicate about their work, and it is influential precisely because so much of it is taken for granted and unamendable to scrutiny as a whole (Hall 1993 : 279).

D'autres notions populaires en politique publique auraient pu être utilisées pour faire état des logiques interprétatives des acteurs, dont celles de « référentiel » (Jobert & Muller 1995) et de « système de croyances » (*belief system*) (Sabatier 1988). Selon la première notion, les politiques publiques résultent de la manière dont une société donnée construit son rapport au monde à travers la définition d'objectifs, la représentation des problèmes et les solutions envisageables pour les résoudre. Quant au deuxième concept, il considère que les acteurs sont regroupés en coalitions de causes, dont les membres partagent un ensemble de croyances normatives et de perceptions du monde, et qui agissent de concert afin de transposer leurs croyances en une politique publique. La notion de « paradigme » a été préférée à ces deux notions parce qu'elle implique une vision du processus d'action publique davantage endogène<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> James Jasper (2019) préfère parler de « champ » pour faire état des intersections entre différentes arènes. Cette notion étant fortement associée à la conception bourdieusienne, je choisis d'utiliser la notion de « configuration ». Cette notion est inspirée des travaux Norbert Elias (1985), qui l'utilise pour désigner le tissu des interdépendances entre individus : « toute action accomplie dans une relative indépendance représente un coup sur l'échiquier social, qui déclenche infailliblement un contrecoup d'un individu (sur l'échiquier social il s'agit en réalité de beaucoup de contrecoups exécutés par beaucoup d'individus) limitant la liberté d'action du premier joueur » (Elias 1985 : 152). Ainsi, parler de « configuration » permet de mettre en avant les interdépendances entre les arènes administrative, associative et judiciaire.

<sup>41</sup> Selon Peter Hall (1993) un changement de paradigme intervient lorsqu'il y a remise en cause des fondements cognitifs d'une politique publique par l'accumulation d'anomalies (*policy failures*), ainsi sa conception du processus d'action publique

Or, comme évoqué plus haut, selon Craig Parsons (2007 : 12), il convient d’appréhender les logiques interprétatives comme endogènes et historiquement contingentes. Ainsi, la notion de « paradigme » est plus en adéquation avec le cadre analytique développé par Parsons que les notions de « référentiel » et « système de croyance ».

La notion de paradigme de traduction, comme l’ensemble des catégories analytiques de nature idéelles (référentiel, système de croyance, normes, etc.), du fait de leur caractère diffus, ne sont pas facilement saisissables. A l’instar de Daniel Béland (2019 : 17), les spécialistes suggèrent alors de démanteler ces catégories analytiques de nature idéale en plusieurs sous-catégories qui sont plus aisément identifiables dans l’analyse empirique. Par exemple, pour opérationnaliser la notion de « paradigme » Pierre-Marc Daigneault (2014 : 461 ; voir aussi 2015), suggère de la diviser en quatre dimensions : (i) les valeurs, présomptions et principes concernant la nature de la réalité, la justice sociale et le rôle approprié de l’État, (ii) la conception du problème qui nécessite une intervention publique, (iii) les idées sur les fins politiques et les objectifs à poursuivre et enfin (iv) les idées sur les moyens politiques appropriés pour atteindre ces objectifs (c’est-à-dire les principes de mises en œuvre, le type d’instruments et leurs paramètres). Dans la même veine, John Campbell (2004), propose de distinguer quatre éléments qui caractérisent les catégories analytiques idéelles : les deux premiers, (i) le paradigme politique et (ii) le sentiment public, sont situés en arrière-plan du processus politique, tandis que les deux autres, (iii) les programmes et (iv) les cadres, sont situés au premier plan. Quant à Jal Mehta (2011), s’appuyant sur les travaux de John Kingdon (1984), il propose de distinguer trois éléments : la définition du problème, les solutions politiques et les philosophies publiques ou *zeitgeist* (qui signifie littéralement « l’esprit de l’époque »). Pour Béland (2019 : 20) ces différentes conceptualisations se recoupent largement dans la mesure où « researchers frequently use different concepts to refer to similar ideational processes ».

Dans la suite de ces travaux, je propose de distinguer trois éléments, plus aisément identifiables, qui constituent le paradigme de traduction : (i) la définition du problème, (ii) la solution politique et (iii) l’univers de discours. Les deux premiers éléments s’inspirent directement de Mehta (2011), qui lui-

---

est davantage endogène. Au contraire, pour Bruno Jobert et Pierre Muller (1987) le changement exprime une adaptation des politiques publiques nationales au référentiel global et pour Paul Sabatier (1988) le changement est le produit de perturbations externes au sous-système, donc ces auteurs ont une conception du processus de politique publique davantage exogène.

même s'était appuyé sur Kingdon (1984). D'une part, la définition du problème fait référence à la manière dont un enjeu lambda est érigé au rang de problème public qui nécessite une intervention de la part des pouvoirs publics. Celui-ci est rendu visible par plusieurs mécanismes : des indicateurs, un événement ou les résultats d'une évaluation (Kingdon 1984). D'autre part, les solutions politiques correspondent à la formulation proposée pour répondre au problème public tel que construit par les pouvoirs publics. Ces solutions politiques ne sont pas créées pour résoudre un problème particulier et n'ont pas besoin de ce problème pour exister : elles « flottent » à la recherche de problèmes auxquels venir s'accrocher (voir March & Olsen 1972). Le troisième élément – l'univers de discours – fait référence à un « space in which socially-constructed identities emerge in discursive struggle » (Jenson 1989 : 238). Cette notion, développée par Jane Jenson (1989 ; 1990), permet de mettre en lumière les modalités de construction des discours et d'insister sur leur caractère dialogique. Par ailleurs, contrairement à des notions comme celles de « cadre », elle permet également de rendre compte des rapports de pouvoir qui déterminent quels discours sont légitimes.

Je propose la modélisation suivante pour rendre compte de la fabrique de la catégorie de « réfugié-e LGBTI » en tant que traduction saisie selon les logiques positionnelles et les logiques interprétatives des acteurs en interaction. Les logiques positionnelles sont saisies à travers la configuration des arènes de traduction qui contraignent institutionnellement les acteurs. Elle est représentée sur le schéma par les trois cercles imbriqués. Les logiques interprétatives des acteurs sont saisies à travers le paradigme de traduction, qui correspond à l'espace de sens à travers lequel ils saisissent la catégorie de « réfugié-e LGBTI ». Le paradigme de traduction est schématisé par un carré au sein duquel la configuration des arènes de traduction et les acteurs sont en interaction pour exprimer l'enchevêtrement entre les différents niveaux d'analyse. Aussi bien les acteurs, la configurations des arènes de traduction que le paradigme de traduction ne sont pas statiques : ils évoluent en fonction des différentes phases identifiées plus haut (genèse, stabilisation et verrouillage de la catégorie de « réfugié-e LGBTI »). Il convient cependant de noter que les temporalités de ces évolutions ne sont pas les mêmes, comme il sera démontré dans l'analyse qui suit.

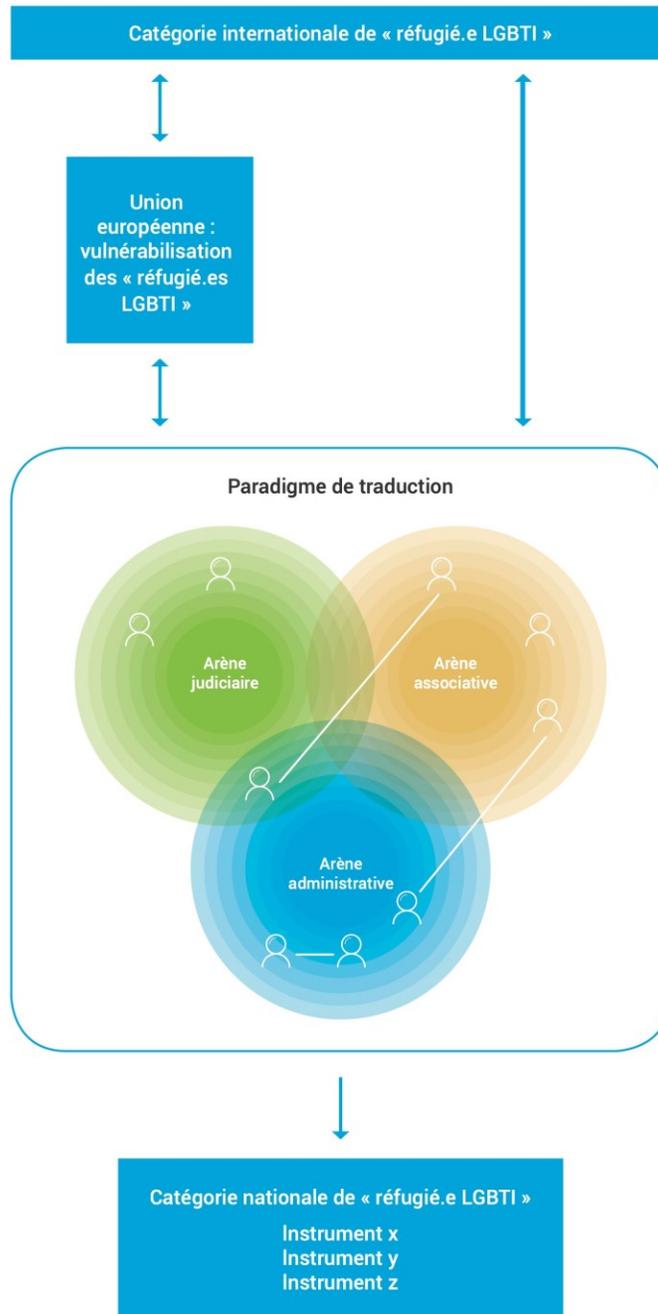


Figure 1: Le processus de traduction de la catégorie de "réfugié.e LGBTI"

"

## 2.2. Les effets du temps sur le processus de traduction

Par rapport à la proposition théorique d'Hassenteufel et Maillard (2013), le modèle analytique proposé suggère d'inscrire le processus de traduction dans une séquence temporelle divisée en trois temps – genèse, stabilisation et verrouillage – pour apporter à l'analyse la profondeur historique qui manque à la proposition des deux auteurs. Une telle démarche répond à l'injonction de Paul Sabatier (1993 : 16) qui insiste sur la nécessité d'étudier une politique publique sur « une décennie au minimum » pour être en mesure de prendre en compte les effets du temps. Déployer la recherche sur un temps suffisamment long présente une valeur heuristique importante dans la mesure où cela permet d'identifier et de situer les facteurs explicatifs pertinents en découpant le processus politique en plusieurs séquences. Par ailleurs, au niveau méthodologique, le découpage en séquences permet de décomposer l'action publique en phases identifiables et comparables (Palier & Surel 2005).

Le passé, plus ou moins lointain, mobilisé dans l'analyse n'est pas seulement considéré comme une donnée contextuelle ou heuristique. Sa prise en compte éclaire les enchevêtrements et les interdépendances de la pluralité des temporalités dans le processus d'action publique (Palier & Surel 2010). Comme évoqué plus haut, les différents facteurs du processus d'action publique, tel que décomposé – avec un niveau qui s'intéresse à la configuration des arènes de traduction et un niveau qui s'intéresse au paradigme de traduction – ne suivent pas des temporalités similaires. En effet, la configuration des arènes de traduction, qui se situe davantage au niveau institutionnel (logiques positionnelles), évolue sur une temporalité moyenne, généralement de plusieurs années (Streek & Thelen 2005). En revanche, la temporalité du paradigme de traduction est assez longue, généralement plusieurs décennies, dans la mesure où les idées (logiques interprétatives) sont assez ancrées et qu'un chamboulement profond est la plupart du temps nécessaire pour permettre une évolution (Hall 1993). Ainsi, la prise en compte du passé dans l'analyse du présent, et notamment de l'enchevêtrement des temporalités de l'action publique, est élevé au rang de facteur explicatif dans la présente analyse (voir Bonoli 2007).

En conclusion, en ayant recours aux travaux de Parsons (2007) ma démarche propose deux altérations au cadre analytique avancé par Hassenteufel et Maillard (2013). Premièrement, là où les deux politistes français proposent un cadre qui se focalise essentiellement sur les acteur·e·s en interaction, je propose de le complexifier en articulant cette lentille microsociologique à une analyse

qui considère le rôle des institutions (logiques positionnelles) et des idées (logiques interprétatives), m'inscrivant ainsi dans la continuité des travaux qui insistent sur l'interdépendance de ces deux éléments pour analyser le processus d'action public (Blyth 2002 ; Béland & Cox 2011 ; Béland & Waddan 2015 ; Blyth *et al.* 2016 ; Béland 2016 ; 2019). Deuxièmement, là où les deux auteurs proposent un cadre analytique a-historique, je propose de déployer l'analyse sur un temps long, me permettant d'articuler plusieurs temporalités d'action publique.

Une telle modélisation permet plusieurs apports, à la fois d'ordre empirique et d'ordre analytique. D'une part, pour ce qui est des apports empiriques, ma démarche permet d'articuler plusieurs niveaux de gouvernement (international, européen et national). Elle permet également d'apporter une profondeur historique à l'analyse. D'autre part, pour ce qui est des apports analytiques, ma démarche permet d'articuler plusieurs niveaux d'analyse (institutions et idées). Elle permet également d'articuler plusieurs temporalités (moyenne et longue). Avec un tel cadre analytique cette recherche répond à l'appel de Bruno Palier et Yves Surel (2010) qui suggèrent de saisir le processus d'action publique (et notamment son changement) en prenant en compte les interactions entre les différentes temporalités du changement et entre les différents niveaux de gouvernement pour dépasser certaines dichotomies latentes en politique publique, comme, par exemple, l'opposition entre changement radical et marginal, ou encore entre pressions exogènes et endogènes du changement.

# Chapitre 2

## La catégorie de réfugié·e LGBTI à l'échelon supranational

Ce chapitre examine la genèse, la stabilisation et le verrouillage de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » à l'échelon supranational. Pour analyser le phénomène de traduction qui s'est opéré dans les trois cas d'étude, il convient de regarder en amont du processus, de saisir le contenu à traduire et d'analyser la manière dont l'hybridation se manifeste dans la traduction. Comme souligné dans le chapitre précédent, cette traduction ne s'est pas déroulée de manière unidirectionnelle et descendante, mais davantage de manière dynamique (verticale et horizontale) entre les différents échelons de gouvernement : international, européen et national. Pour cette raison, ce chapitre prête attention à ces interdépendances entre les différents échelons de gouvernement, depuis la genèse de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » à l'échelon supranational jusqu'à sa traduction par les autorités de l'asile belges, françaises et britanniques.

Le chapitre est organisé de manière chronologique autour de trois parties. La première partie traite de la genèse de la catégorie de « réfugié·e LGBTI ». C'est dans les années 1990 que les premières demandes d'asile sur base de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre sont traitées. A cette époque, les requérant·es OSIG, qui étaient exclu·es du système de protection international, sont petit à petit inclus·es dans la définition de réfugié·e. Au cours de cette période, l'enjeu des « réfugié·es LGBTI » se pose donc au niveau de la définition juridique (1). Les années 2000 constituent une deuxième période, caractérisée par l'affirmation du principe de non-discrimination vis-à-vis des minorités sexuelles et de genre. Le régime des droits des réfugié·es et celui des droits humains sont alors mobilisés conjointement pour assurer la non-discrimination et la protection des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG. Durant ces années, l'enjeu des « réfugié·es LGBTI » est par conséquent appréhendé à partir du principe de non-discrimination sur base de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre (2). Enfin, lors de la troisième période qui débute au tournant des années 2010, l'enjeu des « réfugié·es

LGBTI » est abordé à partir de l'opérationnalisation et de l'harmonisation des bonnes pratiques de traitement des demandes d'asile OSIG (3). A chacune de ces étapes, les dynamiques interdépendantes entre l'échelon international et européen font évoluer les contours de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » qui finit par se constituer en une catégorie descriptive et interprétative et est traduite en instruments de politique publique par les autorités nationales de l'asile.

## **1. La genèse de la catégorie de réfugié·e LGBTI au sein du HCR**

Le système de protection international est régi par la Convention relative au statut des réfugiés, adoptée à Genève en 1951, complétée par le Protocole relatif au statut des réfugiés, adopté à New York en 1967<sup>42</sup>. Ces conventions internationales énumèrent cinq motifs d'octroi du statut de réfugié·e : les persécutions du fait de sa race, sa religion, sa nationalité, son appartenance à un certain groupe social et ses opinions politiques (HCR 1951 : art.1, A, §2). Ces instruments internationaux ne reconnaissent pas explicitement les persécutions du fait de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre en tant que motif d'octroi du statut de réfugié·e. Cependant, au cours des trois dernières décennies, le HCR a été amené à reconnaître ces persécutions en tant que motif d'octroi de la protection internationale.

Les enjeux relatifs aux demandeurs et demandeuses d'asile OSIG ont émergé au sein du HCR dans le cadre des Consultations mondiales sur la protection internationale menées entre 2000 et 2002, lancées afin d'améliorer la mise en œuvre des principes de base du système de protection international, notamment en clarifiant leur signification dans le contexte de l'époque. Ces enjeux émergent plus spécifiquement dans le cadre d'une table ronde organisée à San Remo en Italie du 6 au 8 septembre 2001. Lors de celle-ci, la quarantaine d'expert·es réunies discutent deux thématiques : les persécutions liées au genre et de la notion d'« appartenance à un certain groupe social ». Chacune de ces thématiques discutées donne lieu, le 7 mai 2002, à la publication de Principes directeurs du HCR dont l'objectif est de donner des orientations juridiques et interprétatives aux institutions chargées de la détermination du statut de réfugié·e.

---

<sup>42</sup> Alors que la Convention de Genève avait restreint le statut de réfugié·e à ceux et celles dont les persécutions étaient survenues en Europe avant le 1<sup>er</sup> janvier 1951, le Protocole de New York supprime ces restrictions temporelles et géographiques.

La question des personnes invoquant des persécutions OSIG est traitée dans ces deux documents. Dans chacun d'eux, il est souligné que les persécutions du fait de l'orientation sexuelle sont un motif d'octroi du statut de réfugié·e, bien que celui-là ne soit pas explicitement évoqué dans la Convention de Genève. L'enjeu des « réfugié·es LGBTI » émerge ainsi au sein du HCR dans un double contexte : celui de l'interprétation de la définition du réfugié·e sous l'angle du genre d'une part (1.1.) et celui de l'interprétation de la notion d'appartenance à un certain groupe social d'autre part (1.2.). Cependant, le raisonnement derrière l'émergence de cette nouvelle catégorie de réfugié·es n'est pas le même dans chacun de ces deux contextes.

### **1.1. Les réfugié·es LGBTI dans le cadre des persécutions liées au genre**

Dans un premier temps, les enjeux relatifs aux demandeurs et demandeuses d'asile OSIG émergent au sein du HCR dans le contexte de l'interprétation sous l'angle du genre de la définition du réfugié·e. Dès le milieu des années 1980, la problématique des persécutions liées au genre devient centrale au sein du HCR mais, à cette époque, il est surtout question des demandeuses d'asile persécutées du fait de leur statut de femme et non pas des requérant·es OSIG (Spijkerboer 2000). Cette préoccupation résulte du postulat selon lequel « the normative structure of international law has allowed issues of particular concern to women to be either ignored or undermined » (Charlesworth *et al.* 1996 : 265). Dès lors, plusieurs actions ont été prises pour remédier à cette situation, à commencer par l'organisation d'une table ronde sur les femmes réfugiées par le HCR en avril 1985. Cette table ronde impulse l'adoption de résolutions ultérieures, notamment celles du Comité exécutif du programme du HCR qui, sur une décennie, adopte plusieurs conclusions relatives à la situation des femmes réfugiées (Edward 2003).

Dès 1985, dans ses conclusions n°39 sur *Les femmes réfugiées et la protection internationale*, le Comité exécutif du programme du HCR affirme que « les femmes en quête d'asile soumises à des traitements cruels ou inhumains pour avoir transgressé les coutumes de la communauté où elles vivent peuvent être considérées comme appartenant à un 'certain groupe social', aux termes de l'article premier, 1.A(2)

de la Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés »<sup>43</sup>. En 1988<sup>44</sup>, puis en 1989<sup>45</sup>, le Comité exécutif va plus loin dans ses conclusions sur les *Femmes réfugiées* en invitant le HCR à « prendre de nouvelles mesures efficaces visant à réaliser l'intégration des questions relatives aux femmes à tous les stades du cycle de planification des programmes »<sup>46</sup>. Il est ainsi suggéré que « tous les documents relatifs aux projets soumis aux fins de financement incluent un paragraphe consacré à leur impact sur les problèmes et besoins spécifiques des femmes réfugiées »<sup>47</sup>. En 1990, dans la deuxième version de ses conclusions sur *Les femmes réfugiées et la protection internationale*, le Comité exécutif « invite le HCR à établir de toute urgence des directives globales concernant la protection des femmes réfugiées afin de pouvoir mettre en œuvre sa politique concernant les femmes réfugiées »<sup>48</sup>. C'est chose faite en 1991, avec la publication des *Guidelines on the Protection of Refugee Women* (HCR 1991) qui institutionnalisent l'interprétation sous l'angle du genre de la définition du réfugié.e.

Une fois ces lignes directrices relatives aux femmes réfugiées adoptées, l'enjeu est désormais que les États signataires de la Convention de Genève les appliquent. Ainsi, en 1993, le Comité exécutif recommande aux États l'élaboration « de lignes directrices adéquates concernant les femmes demandeurs d'asile, pour reconnaître que les femmes réfugiées vivent, bien souvent, l'expérience de la persécution différemment des hommes réfugiés »<sup>49</sup> ainsi que l'établissement « de programmes de formation visant à sensibiliser, aux questions liées au sexe et à la culture, les personnes qui jouent un

---

<sup>43</sup> Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire, *Conclusions n°39 – Les femmes réfugiées et la protection internationale*, 18 octobre 1985, [en ligne] : <https://www.unhcr.org/fr/excom/exconc/4b30a262e/femmes-refugiees-protection-internationale.html>.

<sup>44</sup> Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire, *Conclusions n°54 – Femmes réfugiées*, 10 octobre 1988, [en ligne] : <https://www.unhcr.org/fr/excom/exconc/4b30a2721d/femmes-refugiees.html>.

<sup>45</sup> Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire, *Conclusions n°60 – Femmes réfugiées*, 13 octobre 1989, [en ligne] : <https://www.unhcr.org/fr/excom/exconc/4b30a2691d/femmes-refugiees.html>.

<sup>46</sup> Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire, *Conclusions n°54 – Femmes réfugiées*, 10 octobre 1988, [en ligne] : <https://www.unhcr.org/fr/excom/exconc/4b30a2721d/femmes-refugiees.html>.

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire, *Conclusions n°64 – Les femmes réfugiées et la protection internationale*, 5 octobre 1990, [en ligne] : <https://www.unhcr.org/fr/excom/exconc/4b30a26ae/femmes-refugiees-protection-internationale.html>.

<sup>49</sup> Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire, *Conclusions n°73 – La protection des réfugiés et la violence sexuelle*, 8 octobre 1993, [en ligne] : <https://www.unhcr.org/fr/excom/exconc/4b30a2591d/protection-refugies-violence-sexuelle.html>.

rôle dans le processus de reconnaissance du statut de réfugié »<sup>50</sup>. A cette époque, si certains pays se montrent enclins à suivre la ligne de conduite du HCR, la mise en œuvre de ces lignes directrices reste inconsistante et incomplète parmi les signataires de la Convention de Genève (WCRWC 2002 : 2).

A partir de 1995, la problématique des femmes réfugiées devient transversale. Alors que cette question était jusque-là exclusivement traitée dans les conclusions du Comité exécutif relatives aux femmes, elle est désormais également abordée dans les conclusions générales. Cette année-là, le Comité exécutif invite le HCR à :

Appuyer et promouvoir les efforts déployés par les États pour élaborer et appliquer les critères et principes directeurs sur les réponses à la persécution visant spécifiquement les femmes. [...] Conformément au principe qui veut que les droits des femmes participent des droits de l'Homme, ces principes directeurs doivent reconnaître comme réfugiées les femmes dont la demande de statut de réfugié s'appuie sur une crainte fondée de persécution pour les raisons énumérées dans la Convention de 1951 et le Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés, y compris la persécution du fait de violences sexuelles ou toute autre persécution liée à l'appartenance sexuelle<sup>51</sup>.

Les États signataires de la Convention de Genève, emmenés par les États-Unis (1995), le Canada (1996) et l'Australie (1996), commencent à répondre à la demande du Comité exécutif en élaborant des lignes directrices afin d'assurer un accès effectif des femmes à la protection internationale (Edward 2003). En 1996, le HCR organise un symposium sur les persécutions liées au genre où les pratiques des États sont confrontées les unes aux autres dans l'objectif d'établir une liste de bonnes pratiques<sup>52</sup>. A la suite de ce symposium, en janvier 2000, le HCR publie un document de principe dans lequel il spécifie son approche concernant la prise en compte des persécutions liées au genre dans la procédure d'asile (HCR 2000). Bien que ce document traite essentiellement des persécutions subies par les demandeuses d'asile du fait de leur statut de femme, il identifie également les persécutions du fait de l'orientation sexuelle

---

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire, *Conclusion générale n°77*, 20 octobre 1995, [en ligne] : <https://www.unhcr.org/fr/excom/exconc/4b30a25f2c/conclusion-generale.html>.

<sup>52</sup> Ce symposium intitulé UNHCR Symposium on Gender-Based Persecution a été organisé à Genève les 22 et 23 février 1996. L'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, les États-Unis, la France, l'Irlande, l'Italie, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse y étaient représentés. Le volume 9 de *International Journal of Refugee Law* consacre un numéro thématique aux actes de ce symposium.

en tant que motif d'octroi du statut de réfugié·e<sup>53</sup>. Près de deux ans après la publication de ce document de principe, le HCR publie le 7 mai 2002 ses Principes directeurs sur la protection internationale n°1 sur la persécution liée au genre (HCR 2002a). Ces derniers résultent du second volet des Consultations mondiales sur la protection internationale qui a étudié cet enjeu du 6 au 8 septembre 2001 lors de la réunion d'expert·es à San Remo, évoquée plus haut. Une section entière traite des persécutions du fait de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre, qui sont reconnues comme contenant un élément lié au genre et peuvent de ce fait être invoquées pour obtenir le statut de réfugié·e :

Les demandes fondées sur une différence d'orientation sexuelle contiennent un élément lié au genre. La sexualité ou les pratiques sexuelles d'une requérante ou d'un requérant peuvent être des éléments pertinents dans le cadre de la demande de statut de réfugié lorsque la requérante ou le requérant a été l'objet d'actions de persécution (y compris discriminatoires) en raison de sa sexualité ou de ses pratiques sexuelles. Dans nombre de cas, la requérante ou le requérant refuse de se conformer à des rôles sociaux ou culturels prédéfinis ou à des comportements attribués à l'un ou l'autre sexe. Les demandes les plus courantes concernent des homosexuel(le)s, des transsexuel(le)s ou des travestis(e) qui ont été exposé(e)s à de graves manifestations publiques d'hostilité, des actes de violence, des mauvais traitements ou des discriminations graves ou cumulées (HCR 2002a : 5).

L'interprétation sous l'angle du genre de la Convention de Genève a eu pour effet d'élargir la définition du réfugié·e aux minorités sexuelles en vertu du raisonnement selon lequel elles aussi sont considérées comme transgressant les rôles sociaux attribués au genre : « de même que les femmes qui refusent de porter le voile dans certaines sociétés sont considérées comme transgressant les coutumes sociales établies, les hommes homosexuels dans certaines sociétés se retrouvent aussi en situation de violation à la fois des rôles liés au genre » (Edwards 2008 : 83). Les persécutions OSIG étant désormais reconnues comme un motif d'octroi du statut de réfugié·e, à partir du début des années 2000 l'enjeu des « réfugié·es LGBTI » ne se pose plus en termes de leur inclusion dans la définition juridique du réfugié·e, mais davantage en termes de protection effective.

---

<sup>53</sup> *Ibid.* : 4.

## 1.2. Les réfugié·es LGBTI dans le cadre de l'appartenance à un certain groupe social

Au sein du HCR, l'enjeu des « réfugié·es LGBTI » émerge parallèlement dans le cadre de l'interprétation du motif d'appartenance à un certain groupe social. Parmi les cinq motifs d'octroi du statut de réfugié·e énumérés dans la Convention de Genève, le motif d'appartenance à un certain groupe social est considéré comme étant le plus ambigu, sa définition ayant créé de nombreuses controverses juridiques (Foster 2012). Généralement, pour interpréter une disposition législative internationale de ce type, les juristes examinent les débats lors de son adoption pour déterminer l'esprit de la loi. Or, dans le cas de la notion d'appartenance à un certain groupe social, les spécialistes ne sont pas unanimes quant aux motivations du législateur lorsqu'il a proposé d'ajouter ce motif lors des travaux préparatoires de la Convention de Genève. Le fait est que cette notion a été ajoutée quasiment à la fin des délibérations, sans débat ni opposition, à la suite d'une proposition du délégué suédois Sture Petren, selon lequel : « l'expérience a montré que certains réfugiés étaient persécutés parce qu'ils appartenaient à certains groupes sociaux. Le projet de convention ne prévoit pas ce cas et il conviendrait d'y introduire une disposition destinée à les couvrir »<sup>54</sup>.

Face au peu d'informations quant aux motivations des rédacteurs·trices de la Convention de Genève de 1951, chaque juridiction a développé une interprétation propre du motif. Les spécialistes distinguent deux approches : celle des « caractéristiques protégées » et celle de la « perception sociale » (Aleinikoff 2008). Selon la première, l'appartenance à un certain groupe social englobe (i) les groupes définis par une caractéristique innée ou immuable, (ii) les groupes dont les membres s'associent volontairement pour des raisons si essentielles à leur dignité humaine qu'ils ne devraient pas être contraint·es à renoncer à cette association et (iii) les groupes associés par un ancien statut volontaire immuable en raison de sa permanence historique<sup>55</sup>. Selon la seconde, pour constituer un certain groupe social, un groupe doit (i) partager une caractéristique commune qui unit les membres du groupe et (ii)

---

<sup>54</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Conférence de plénipotentiaires sur le statut des réfugiés et des apatrides : compte-rendu analytique de la troisième séance tenue au Palais des Nations, à Genève, le mardi 3 juillet 1951 à 10h30*, 19 novembre 1951, [en ligne] : <https://www.unhcr.org/fr/protection/travaux/4b151d34e/conference-plenipotentialaires-statut-refugiés-apatrides-compte-rendu-analytique.html>.

<sup>55</sup> Cette approche fut adoptée par le juge canadien en 1993 dans l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Ward*.

les distingue du reste de la société<sup>56</sup>. Pour harmoniser l'interprétation de la notion d'« appartenance à un certain groupe social », le HCR suggère de concilier les deux approches dans ses Principes directeurs sur la protection internationale n°2 sur l'appartenance à un certain groupe social (HCR 2002b), résultant des Consultations mondiales sur la protection internationale menées entre 2000 et 2002. Selon ce document :

Un certain groupe social est un groupe de personnes qui partagent une caractéristique commune autre que le risque d'être persécutées, ou qui sont perçues comme un groupe par la société. Cette caractéristique sera souvent innée, immuable, ou par ailleurs fondamentale pour l'identité, la conscience ou l'exercice des droits humains (HCR 2002b : 3-4).

De manière frappante, dans ces Principes directeurs, le HCR a à plusieurs reprises recours au cas des personnes homosexuelles pour illustrer la définition du motif d'appartenance à un certain groupe social. Cet exemple n'est bien évidemment pas choisi au hasard par le HCR, il s'appuie sur la jurisprudence des pays du *common law* qui sont les premiers à avoir reconnu les persécutions du fait de l'orientation sexuelle en tant que motif d'octroi du statut de réfugié·e. En effet, aussi bien les pays qui se placent dans l'approche des « caractéristiques protégées » (comme le Canada) que ceux qui se placent dans l'approche de la « perception sociale » (comme l'Australie) ont eu recours au cas des personnes homosexuelles pour illustrer la définition du motif d'appartenance à un certain groupe social, dans des affaires sans rapport avec l'orientation sexuelle, le transformant en un cas paradigmatique. Ainsi, dans l'affaire *Canada (Procureur général) c. Ward*, qui concernait un ancien membre de l'Armée de libération nationale irlandaise (INLA) condamné à mort par son organisation pour avoir aidé des otages à s'évader, la Cour suprême canadienne, qui se place dans l'approche des « caractéristiques protégées », soutient que l'orientation sexuelle est une caractéristique innée ou immuable et que, de fait, les personnes homosexuelles appartiennent à un certain groupe social au sens de la Convention de Genève<sup>57</sup>. De même, dans l'affaire, *Applicant A. and Another v. Minister for Immigration and Ethnic Affairs and Another* qui concernait des requérant·e·s faisant valoir des craintes de stérilisation forcée en raison de leur refus de la politique chinoise de l'enfant unique, la Cour suprême australienne, qui se place dans

---

<sup>56</sup> Cette approche fut adoptée par le juge australien en 1997 dans l'arrêt *Applicant A. and Another v. Minister for Immigration and Ethnic Affairs and Another*.

<sup>57</sup> *Canada (Procureur général) c. Ward*, 30 juin 1993.

l'approche de la « perception sociale », soutient que « if the homosexual members of a particular society are perceived in that society to have characteristics or attributes that unite them as a group and distinguish them from society as a whole, they will qualify for refugee status. Nor is it necessary that the group should possess the attributes that they are perceived to have »<sup>58</sup>.

A son tour, l'exemple des personnes homosexuelles est utilisé par le HCR parce qu'il permet de montrer la convergence entre ces deux interprétations du motif « appartenance à un certain groupe social » (caractéristiques protégées et perception sociale). En effet, quelle que soit l'interprétation préférée par les juges, les personnes homosexuelles répondent à la définition dans les deux cas, comme souligné dans les Principes directeurs du HCR :

La première approche des « caractéristiques protégées » (parfois évoquée en tant qu'approche de « l'immuabilité ») vérifie si un groupe est uni par une caractéristique immuable ou par une caractéristique tellement fondamentale pour la dignité humaine qu'on ne saurait contraindre quelqu'un à la modifier. [...] En application de cette approche, des tribunaux et des organes administratifs d'un certain nombre de juridictions ont conclu que les femmes, les homosexuel(le)s et les familles, par exemple, peuvent constituer un certain groupe social au sens de l'article 1.A(2). La seconde interprétation examine si les membres d'un groupe partagent une caractéristique commune qui rend ce groupe reconnaissable ou le met en marge de la société. C'est ce qui est appelé l'approche de « la perception sociale ». Là encore, les femmes, les familles et les homosexuel(le)s ont été reconnu(e)s comme constituant certains groupes sociaux en suivant cette analyse, en fonction de la société dans laquelle ils se trouvent. [...] Les analyses résultant de ces deux conceptions présentent fréquemment des points de convergence. [...] Étant donné les différentes conceptions en cours et les lacunes de protection qui peuvent en résulter, le HCR estime nécessaire de concilier les deux approches (HCR 2002b : 3).

Ainsi, l'enjeu des « réfugié·es LGBTI » émerge dans le contexte d'interprétation du motif d'appartenance à un certain groupe social parce qu'il s'agissait d'un exemple assez commode pour concilier l'approche des « caractéristiques protégées » et celle de la « perception sociale ».

En conclusion, la genèse de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » au sein du HCR intervient dans les années 1990. Elle s'inscrit dans deux dynamiques parallèles qui ont toutes les deux débouché sur l'élaboration des Principes directeurs du HCR qui reconnaissent explicitement les persécutions du fait de l'orientation sexuelle en tant que motif d'octroi du statut de réfugié·e. D'une part, c'est dans le

---

<sup>58</sup> *Applicant A. and Another v. Minister for Immigration and Ethnic Affairs and Another*, 24 February 1997.

contexte d'une plus grande attention portée aux femmes réfugiées, et notamment aux persécutions liées au genre, qu'il est pour la première fois question des persécutions liées à l'orientation sexuelle. Dans ce cadre, le Comité exécutif du HCR joue un rôle déterminant. Adoptant une démarche de *gender mainstreaming*, inspirée du Programme d'action de Beijing de 1995 et des résolutions du Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC) de 1997, il met la question de la place du genre au sein du régime de protection international sur la table (WCRWC 2002 : 3). Une fois cette question posée, celle des persécutions liées à l'orientation sexuelle apparaît rapidement, débouchant sur l'adoption en 2002 des Principes directeurs sur la protection internationale n°1 sur la persécution liée au genre (HCR 2002a) qui reconnaissent explicitement les persécutions du fait de l'orientation sexuelle en tant que motif d'octroi du statut de réfugié·e.

D'autre part, la question des persécutions liées à l'orientation sexuelle apparaît aussi dans le contexte de l'interprétation de la notion d'appartenance à un certain groupe social. Dans ce cadre, les cours de justice des pays de *common law* jouent un rôle déterminant en se référant au cas des personnes homosexuelles pour interpréter cette notion. Deux approches d'interprétation sont proposées (caractéristiques partagées et perception sociale) et toutes les deux incluent les personnes homosexuelles. Afin de souligner que ces deux approches sont davantage complémentaires que contradictoires, le HCR se réfère lui aussi à cet exemple assez commode pour définir la notion d'« appartenance à un certain groupe social », ce qui débouche sur l'adoption en 2002 de Principes directeurs sur la protection internationale n°2 sur l'appartenance à un certain groupe social (HCR 2002b) qui reconnaissent également les persécutions du fait de l'orientation sexuelle en tant que motif d'octroi du statut de réfugié·e. Les « réfugié·es LGBTI » étant désormais inclus·es dans la définition juridique du réfugié·e, la protection effective devient le principal enjeu.

## **2. La stabilisation de la catégorie de réfugié·e LGBTI à travers le régime international des droits humains**

Les années 2000 constituent un premier tournant dans l'évolution de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » à l'échelon supranational, initiant une phase de stabilisation. Celle-ci est marquée par la rencontre entre le régime international de protection des réfugié·es et celui des droits humains. Elle se caractérise également par l'émergence de nouveaux acteurs : les organes onusiens de protection des droits humains. Ces institutions, en se penchant sur la question des droits des minorités sexuelles

(notamment du fait du développement des Principes de Jogjakarta en 2006) (voir Kollman & Waites 2009 ; Paternotte & Seckinelgin 2015) sont amenées à traiter des enjeux relatifs aux demandeurs et demandeuses d’asile OSIG. Le HCR développe ainsi de nouveaux instruments qui traitent spécifiquement de cette catégorie de réfugié·es, alors que dans la phase précédente cet enjeu était traité dans les instruments relatifs au genre et ceux traitant de la notion d’« appartenance à un certain groupe social ». De cette manière, l’enjeu des « réfugié·es LGBTI » s’autonomise peu à peu de celui des femmes réfugiées, contribuant à la stabilisation de cette nouvelle catégorie (2.1.).

Cette phase de stabilisation de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » est également marquée par l’émergence d’un nouvel échelon de gouvernement autour de cet enjeu : l’Europe. Vu le cadrage en tant qu’enjeu relatif aux droits humains, le Conseil de l’Europe joue le premier un rôle actif à l’échelon européen. Si la Cour européenne des droits de l’Homme (CEDH) se montre assez restrictive vis-à-vis des demandeurs et demandeuses d’asile OSIG, l’Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres se révèlent par contre plus ouverts et reconnaissent explicitement les persécutions du fait de l’orientation sexuelle en tant que motif d’octroi du statut de réfugié·e (2.2.).

## **2.1. La lutte contre les discriminations & la protection des réfugié·es LGBTI à l’échelon international**

Comme le rappellent Michael O’Flaherty et John Fisher (2008), les organes onusiens créés pour surveiller la conformité des États aux traités internationaux relatifs aux droits humains, s’attèlent à partir des années 2000 à affirmer le principe de non-discrimination sur base de l’orientation sexuelle. Parmi ceux-ci, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels invoque ce principe dans son observation générale de 2000 sur le droit au meilleur état de santé susceptible d’être atteint<sup>59</sup>, dans son observation générale de 2003 sur le droit à l’eau<sup>60</sup> et dans son observation générale de 2006 sur le droit

---

<sup>59</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Le droit au meilleur état de santé susceptible d’être atteint*, 11 aout 2000, p. 6.

<sup>60</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Le droit à l’eau*, 20 janvier 2003, p. 7.

au travail<sup>61</sup>. Le Comité des droits de l'enfant fait de même dans son observation générale de 2003<sup>62</sup>. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes y fait également référence dans ses recommandations générales et critique à plusieurs reprises les pays qui ne le respectent pas<sup>63</sup>. Enfin, le Comité des droits de l'Homme pointe à plusieurs reprises les États qui ne respectent pas le principe de non-discrimination sur base de l'orientation sexuelle, dont l'Égypte (2002) et le Kenya (2005) en raison de leur criminalisation des relations sexuelles entre personnes du même sexe, les Philippines (2003) qui se sont fait reprocher leur manque de programme d'éducation pour combattre les attitudes discriminatoires envers les minorités sexuelles, Trinité-et-Tobago (2000), le Salvador (2003), la Namibie (2004) et la Pologne (2004) qui ont été blâmés pour leur non-inclusion de l'orientation sexuelle parmi leurs dispositions anti-discriminatoires et les États-Unis (2006) qui se sont fait reprocher leur incapacité à interdire les discriminations liées à l'emploi des personnes homosexuelles (O'Flaherty & Fisher 2008 : 218).

Au même moment, ces questions reçoivent une attention sans précédent au niveau intergouvernemental, notamment au sein de l'Assemblée générale des Nations Unies (Girard 2007). C'est à travers le Rapporteur spécial des exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, qui depuis 1996 fait spécifiquement référence aux exactions commises à l'encontre des minorités sexuelles dans ses rapports annuels, que les enjeux relatifs à la discrimination sur base de l'orientation sexuelle sont pour la première fois soulevés au sein de l'Assemblée générale des Nations Unies<sup>64</sup>. En 2002, une première résolution exhortant les États d'apporter la protection nécessaire aux personnes victimes de crimes en raison de leur orientation sexuelle est adoptée<sup>65</sup>. Elle stipule que :

---

<sup>61</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Le droit au travail*, 6 février 2006, p. 4.

<sup>62</sup> Comité des droits de l'enfant, *La santé et le développement de l'adolescent dans le contexte de la Convention relative aux droits de l'enfant*, 1<sup>er</sup> juillet 2003, p. 2.

<sup>63</sup> Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Rapport du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes*, 1999, p. 17.

<sup>64</sup> Ndiaye, Bacre Waly, *Question of the Violation of Human Rights and Fundamental Freedoms in Any Part of The World, with Particular Reference to Colonial and Other Dependent Countries and Territories*, United Nations Economic and Social Council, 25 January 1996, p. 47.

<sup>65</sup> Depuis 2002, cette résolution a été adoptée bisannuellement par l'Assemblée générale des Nations Unies. Il convient de noter qu'en 2010, un amendement proposé par le Mali et le Maroc, et adopté lors du vote de la Troisième Commission a eu pour conséquence de supprimer la référence explicite à l'orientation sexuelle dans la résolution. Cependant, suite à une importante mobilisation de la société civile, la mention de l'orientation sexuelle a été réintroduite dans la résolution lors du vote à l'Assemblée générale des Nations Unies, [en ligne] : <https://outrightinternational.org/content/everything-you-need-know-about-lgbti-advocacy-2018-unga>.

L'Assemblée générale réaffirme que tous les gouvernements sont tenus de garantir la protection du droit à la vie de toutes les personnes relevant de leur compétence et demande aux gouvernements concernés d'enquêter promptement et de manière approfondie sur tous les cas de crimes passionnels ou de crimes d'honneur, tous les crimes inspirés par des motifs discriminatoires quels qu'ils soient, y compris l'orientation sexuelle [...] de veiller à ce que ces crimes, y compris lorsqu'ils sont commis par les forces de sécurité, des groupes paramilitaires ou des forces privées, ne soient ni tolérés ni sanctionnés par des fonctionnaires ou autres agents de l'État<sup>66</sup>.

En 2003, dans la suite de son engagement pour inscrire les enjeux relatifs à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre dans le programme d'action de Beijing, le Brésil présente une résolution à la Commission des droits de l'Homme des Nations Unies qui vise à condamner les violations des droits humains et les discriminations sur base de l'orientation sexuelle<sup>67</sup>. Cependant, la délégation brésilienne n'ayant pas préalablement consulté les autres gouvernements potentiellement en faveur d'une telle résolution ni les ONG LGBT et faisant face à une importante opposition du Vatican et des pays de l'Organisation de la coopération islamique, voit sa résolution est laissée lettre morte (IGLHRC 2003 : 5 ; voir aussi Swiebel 2009 ; Bonna Nogueira 2017).

Malgré son échec, l'initiative brésilienne a pour effet de mettre à l'agenda de la Commission des droits de l'Homme les enjeux relatifs à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre. Ainsi, à partir de 2004, les États qui étaient en faveur de la résolution brésilienne, appuyés par les ONG LGBT, s'organisent et lancent une contre-offensive (Girard 2007). En 2005, sous le leadership de la Nouvelle-Zélande, 32 États font une déclaration commune enjoignant à la Commission des droits de l'Homme d'agir face aux violations liées à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre (ARC International 2005). De la bouche de John Fisher, alors co-directeur de l'ONG LGBT ARC International et actuel directeur de Human Rights Watch (HRW) : « attention to issues of sexual orientation and gender identity at the CHR [Commission on Human Rights] has been raised to a higher level than ever before » au cours des années 2000 (Girard 2007 : 353).

En parallèle, en juillet 2006, les 1<sup>ers</sup> Outgames mondiaux sont organisés à Montréal pour célébrer la diversité sexuelle dans le sport. Ces jeux sportifs ont été précédés d'une conférence

---

<sup>66</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Résolution adoptée par l'Assemblée générale sur le rapport de la Troisième Commission*, 23 février 2003, p. 2.

<sup>67</sup> Conseil économique et social des Nations Unies, *Droits de l'homme et orientation sexuelle*, 17 avril 2003.

internationale sur les droits humains des personnes LGBT qui réunit près de 1 500 délégués. La Montréalaise Louise Arbour, alors Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'Homme, est invitée à intervenir lors de l'ouverture de la conférence. Dans son discours, elle réaffirme sa volonté politique de protéger les droits humains des personnes LGBT, et notamment de lutter contre la criminalisation de l'homosexualité à l'échelle globale au sein du Haut-Commissariat des Nations Unies. Ces 1<sup>ers</sup> Outgames mondiaux se concluent par la Déclaration de Montréal sur les droits humains des LGBT dans laquelle est affirmée (i) la protection contre la violence d'État et la violence privée sur base de l'orientation sexuelle, (ii) la liberté d'expression, d'assemblée et d'association des personnes LGBT, ainsi que (iii) la liberté de pratiquer des relations sexuelles entre personnes consentantes et adultes de même sexe. Il est également fait mention de la nécessité de reconnaître les persécutions du fait de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre en tant que motif d'octroi du statut de réfugié·e :

Chaque pays a l'obligation de donner asile aux personnes persécutées sur la base de leur religion, de leur race ou de leurs opinions politiques. Les LGBT ont aussi une raison valable de craindre la persécution, par des acteurs d'État ou des acteurs privés. En raison de leur orientation sexuelle ou identité de genre, ils doivent pouvoir compter sur la protection définie dans la Convention de Genève sur les réfugiés de 1951. De plus en plus de pays d'ailleurs interprètent la convention en ce sens tout comme le fait le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Nous croyons que plus de pays devraient les imiter. Nous exigeons que les gouvernements reconnaissent explicitement dans leurs lois et pratiques le 'droit d'asile' lorsqu'une raison valable fait craindre la persécution en raison de l'orientation sexuelle. Nous exigeons que le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés augmente ses pressions afin que plus d'États mettent en application le 'Guide sur la persécution liée au sexe' adopté en 2002 (GLISA 2006 : 3-4).

Bien que ne résultant pas d'un processus de consultation international, la Déclaration de Montréal jouit d'une relative influence sur les États et les organisations internationales<sup>68</sup>. Quelques mois après sa publication, le 1<sup>er</sup> décembre 2006, sous le leadership de la délégation norvégienne, 54 pays exigent du Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies de prendre position contre les violations des droits humains basés sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre<sup>69</sup>. Par ailleurs, presque simultanément,

---

<sup>68</sup> La Déclaration de Montréal a été rédigée par Joke Swiebel et Robert Wintemute, les deux co-président·es de la conférence internationale sur les droits humains des LGBT qui a précédé les 1<sup>ers</sup> Outgames mondiaux (Swiebel 2010 : 237).

<sup>69</sup> La Commission des droits de l'Homme des Nations Unies est remplacée par le Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies en 2006. Voir Paul Gordon Lauren (2007).

plusieurs ONG LGBT, dont ILGA-Europe, se font octroyer un statut consultatif auprès du Conseil économique et social des Nations Unies, leur permettant de mener leurs activités de plaidoyer au sein même des organes onusiens (Swiebel 2010 : 239)<sup>70</sup>.

Quelques semaines seulement après la présentation de la Déclaration de Montréal, une initiative distincte, portée par des acteurs de la société civile, des expert-es en droits humains, des juges et des chercheur-es de diverses régions et origines, est lancé pour affirmer les droits humains des minorités sexuelles. Celle-ci fait suite à plusieurs préoccupations concernant une certaine incohérence dans l'application des droits humains aux personnes LGBT (O'Flaherty & Fisher 2008 : 232). Ainsi, un séminaire international réunissant vingt-neuf expert-es internationaux-les, venu-es de vingt-cinq pays, est organisé du 6 au 9 novembre 2006 à Jogjakarta en Indonésie, pour discuter les normes en matière de droits humains et leur application aux enjeux liés à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre. A la suite de cette rencontre, vingt-neuf principes sur l'application de la législation internationale des droits humains en matière d'orientation sexuelle et d'identité de genre sont présentés le 26 mars 2007 au Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies. Dans le même élan, le 18 décembre 2008 est adressée au président de l'Assemblée générale des Nations Unies la Déclaration sur les droits de l'Homme, l'orientation sexuelle et à l'identité de genre<sup>71</sup>, signée par 66 pays (voir Waites 2009).

A la différence de la Déclaration de Montréal, qui est un simple document politique, les Principes de Jogjakarta s'appuient sur les traités internationaux et la jurisprudence en matière de droits humains, ils ont donc une valeur contraignante :

These experts codified all existing human rights, based on international treaties and jurisprudence and translated these rights to sexual orientation and gender identity. Nothing was invented. Everything that was written down in their document was grounded in existing human rights law or jurisprudence. [...] Now that the Yogyakarta Principles describe existing human rights, the question arises: why are they needed? The answer is obvious. Unfortunately many States endorse human rights, but make exceptions for people with different sexual orientation or gender identity. They say that when signing human rights treaties they had never

---

<sup>70</sup> Avant 2006, ILGA était la seule ONG LGBT à avoir pu jouir d'un statut consultatif auprès du Conseil économique et social des Nations Unies, avant que celui ne lui soit retiré en 1993-1994 alors que fut publicisé par des groupes conservateurs étatsuniens l'adhésion de deux groupes pédophiles à cette ONG (Paternotte 2014).

<sup>71</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Lettre datée du 18 décembre 2008, adressée au Président de l'Assemblée générale par les Représentants permanents de l'Argentine, du Brésil, de la Croatie, de la France, du Gabon, du Japon, de la Norvège et des Pays-Bas auprès de l'Organisation des Nations Unies*, 22 décembre 2008.

envisioned that their international obligations would also relate to LGBT people. These States forget that Human Rights are universal and indivisible. And that all human beings are entitled to the full enjoyment of all human rights. This ground rule has been laid out in Principle I (Dittrich 2010 : 242-244).

Ces Principes ont pour objectif d'apporter une plus grande cohérence et de formaliser les obligations qui incombent aux États en matière de droits humains des minorités sexuelles. Le vingt-troisième principe concerne spécifiquement le droit des demandeurs et demandeuses d'asile. Il stipule que :

Devant la persécution, y compris la persécution liée à l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, toute personne a le droit de demander l'asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays. Aucun État, ne renverra, n'expulsera, ni n'extradera une personne vers un autre État où elle craint avec raison d'être soumise à la torture, à la persécution ou à toute autre forme de traitement ou de peine cruels, inhumains ou dégradants, en raison de son orientation sexuelle ou de son identité de genre<sup>72</sup>.

Par ailleurs, il est suggéré aux États de (i) promulguer des dispositions législatives afin de garantir qu'une crainte fondée de persécution liée à l'orientation sexuelle ou à l'identité de genre puisse être acceptée comme motif de reconnaissance du statut de réfugié·e, (ii) de garantir qu'aucune politique ou pratique ne discrimine les demandeurs et demandeuses d'asile sur base de leur orientation sexuelle et identité de genre, et (iii) de garantir qu'aucune personne ne sera extradée vers un autre État où il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture, à la persécution ou à toute autre forme de traitement ou de peine cruels, inhumains ou dégradants, en raison de son orientation sexuelle et identité de genre. Il est également recommandé au HCR d'intégrer ces Principes dans ses initiatives visant à protéger les personnes qui subissent ou craignent de subir des persécutions fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre et de garantir que personne ne soit discriminé en raison de son orientation sexuelle et de son identité de genre lors de la réception d'une assistance humanitaire ou tout autre service, ou encore lors de la détermination du statut de réfugié·e<sup>73</sup>.

A la suite de la publication des Principes de Jogjakarta, le HCR lance une enquête interne sur les stratégies développées pour prévenir et répondre aux violences basées sur le genre et la sexualité en situation de déplacement forcé. Les résultats de cette enquête sont publiés en octobre 2008 dans un

---

<sup>72</sup> *Principes sur l'application de la législation internationale des droits humains en matière d'orientation sexuelle et d'identité de genre*, mars 2007, p. 28.

<sup>73</sup> *Ibid.* : 28-34.

rapport intitulé *Evaluation of UNHCR's Efforts to Prevent and Respond to Sexual and Gender-based Violence in Situations of Forced Displacement* (HCR 2008a). Bien que se concentrant surtout sur la situation des femmes, plusieurs sections du rapport font référence à celle des personnes LGBT et aux types de violences que celles-ci sont amenées à subir :

UNHCR's programs usually tend to focus on sexual violence against women, while other forms of psychological, economic, or socio-cultural gender based violence are less commonly and comprehensively addressed. In particular, the absence of an appropriate guiding policy on how to address and respond to SGBV [sexual and gender-based violence] against lesbian, gay, bisexual and transgendered people of concern (LGBT) remains a serious problem. In addition, the sexual abuse of boys and men is often neglected, under-reported and hardly addressed by any of UNHCR's programmes (*ibid.* : 2).

Face à ce constat, une des huit recommandations du rapport invite à adopter une politique qui reconnaisse explicitement les besoins des personnes LGBT, notamment dans les formations, la planification des opérations de sécurité, les interventions auprès des réfugié·es et les activités de prévention (*ibid.* : 3).

En novembre 2008, un mois après la publication de ce rapport, le HCR publie sa première Note d'orientation sur les demandes de reconnaissance du statut de réfugié relatives à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre (HCR 2008b). Cette Note d'orientation, qui s'ajoute aux Principes directeurs du HCR publiés en 2002<sup>74</sup> et s'inspire largement des Principes de Jogjakarta auxquels il est explicitement fait référence, notamment pour réaffirmer la non-discrimination sur base de l'orientation sexuelle et l'identité de genre (HCR 2008b : 5, 7). Son principal objectif est de répondre aux besoins opérationnels et aux questions juridiques qui apparaissent lors de la qualification des demandes d'asile OSIG.

Ce texte revient sur les différents éléments à prendre en considération dans l'analyse de fond. Dans la première section, il est rappelé que les persécutions du fait de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre constituent un motif d'octroi du statut de réfugié·e. La deuxième section rappelle ce qui constitue une persécution ou une crainte de persécution au sens de la Convention de Genève de

---

<sup>74</sup> Les Principes directeurs n°1 relatifs à la persécution liée au genre et les Principes directeurs n°2 relatifs à l'appartenance à un certain groupe social.

1951. Il y est notamment indiqué que le fait qu'une personne LGBT se voit systématiquement nier l'accès aux services normalement disponibles, que ce soit au niveau de sa vie privée ou de son travail, constitue une persécution. De même, la crainte d'abandonner ou de cacher son orientation sexuelle ou son identité de genre peut constituer une persécution. La troisième section traite des motifs de la Convention de Genève de 1951. Elle précise que les persécutions du fait de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre peuvent certes être invoquées sous le motif d'appartenance à un certain groupe social, mais également sous le motif des persécutions du fait des opinions politiques ou de la religion. La quatrième section est consacrée à la fuite à l'intérieur dans son propre pays. Elle indique que, dans la mesure où l'homophobie, qu'elle soit exprimée par des lois ou par les attitudes et le comportement des individus, a souvent tendance à exister sur tout le territoire du pays plutôt que simplement au niveau local, l'option de la fuite à l'intérieur dans son propre pays ne peut normalement pas être envisagée comme étant applicable aux demandes OSIG. La cinquième section est consacrée à la charge de la preuve et à l'évaluation de la crédibilité et précise que, lors de l'évaluation des demandes OSIG, il est impératif d'éviter les stéréotypes et de s'appuyer uniquement sur le témoignage du ou de la requérant·e pour établir sa crédibilité. Enfin, la dernière section traite des demandes « sur place », soit les demandes de reconnaissance du statut de réfugié·e déposées à la suite d'événements qui sont survenus dans le pays d'origine du ou de la requérant·e depuis son départ. Dans ce type de cas, il est indiqué que comme le ou la requérant·e risque d'être persécuté·e à son retour, iel devrait bénéficier de la protection internationale.

Il est frappant de constater combien cette Note d'orientation s'appuie sur les traités onusiens relatifs aux droits humains, évoqués plus haut, pour établir des règles d'opérationnalisation du régime de protection internationale. En effet, ce texte fait notamment référence aux articles 2 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) ainsi qu'à l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) pour réaffirmer le principe de non-discrimination et le droit des personnes LGBT à prétendre à tous les droits humains, y compris celui de se voir octroyer la protection internationale, sur un pied d'égalité avec les personnes hétérosexuelles et cisgenres. Elle fait aussi appel à l'article 23 du PIDCP et à l'article 16 de la Convention sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes pour souligner que les restrictions sociales ou culturelles qui obligent les personnes LGBT à épouser une personne du sexe opposé peuvent violer le droit de se marier de son plein gré et le droit au respect de sa vie privée et donc constituer une persécution au sens de la Convention de Genève de 1951. Elle se réfère à l'article 17 du PIDCP pour souligner que les lois pénales criminalisant les relations consentantes entre adultes de même sexe sont

discriminatoires et constituent une violation du droit à la vie privée, pouvant de fait être invoquées pour se voir octroyer le statut de réfugié·e. Enfin, cette Note d'orientation discute la jurisprudence relative aux droits des minorités sexuelles, dont l'arrêt *Toonen v. Australia*<sup>75</sup> (Comité des droits de l'Homme) qui réaffirme le droit au respect de la vie privée des personnes homosexuelles, ainsi que les arrêts *Dudgeon c. Royaume-Uni*<sup>76</sup> et *Norris c. Irlande*<sup>77</sup> (Cour européenne des droits de l'Homme), qui condamnent la pénalisation de l'homosexualité, considérée comme une discrimination envers les personnes homosexuelles (HCR 2008b : 7-11).

En résumé, la plus grande attention portée aux droits des minorités sexuelles au sein des organes onusiens et lors des forums intergouvernementaux des Nations Unies a poussé le HCR à se pencher sur la question spécifique des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG. Les Principes de Jogjakarta, considérés comme un « tournant pour les droits des personnes lesbiennes, homo, bi et transsexuelles »<sup>78</sup>, ont *a fortiori* constitué un tournant pour les « réfugié·es LGBTI ». En effet, ces Principes ont servi de base au HCR pour lancer une série d'initiatives menant à la stabilisation de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » dans les années 2000, marquée par la publication de la Note d'orientation sur les demandes de reconnaissance du statut de réfugié relatives à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre.

## **2.2. L'émergence d'un nouvel échelon : les réfugié·es LGBTI au sein du Conseil de l'Europe**

A l'échelon européen, les enjeux relatifs aux demandeurs et demandeuses d'asile OSIG émergent d'abord au sein du Conseil de l'Europe<sup>79</sup>. En effet, une jurisprudence relative à l'asile sur base de

---

<sup>75</sup> *Toonen v. Australia*, 31 mars 1994.

<sup>76</sup> *Dudgeon c. Royaume-Uni*, 22 octobre 1981.

<sup>77</sup> *Norris c. Irlande*, 26 octobre 1988.

<sup>78</sup> Human Rights Watch (HRW), « Les Principes de Jogjakarta: un tournant pour les droits des personnes lesbiennes, homo, bi et transsexuelles », 25 mars 2007, [en ligne] : <https://www.hrw.org/fr/news/2007/03/25/les-principes-de-jogjakarta-un-tournant-pour-les-droits-des-personnes-lesbiennes>.

<sup>79</sup> Dans la mesure où la question spécifique des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG a été cadrée en termes de droits humains, il n'est pas surprenant qu'elle émerge au sein du Conseil de l'Europe plutôt qu'au sein de l'Union européenne. Ce n'est d'ailleurs par propre à cet question, dans la mesure où, en général à partir des années 1990 les enjeux LGBT sont

l'orientation sexuelle est développée dès la fin des années 1990 à la CEDH. Bien qu'elle ne soit pas juridiquement compétente en matière d'asile, elle se saisit de l'article 2 relatif au droit à la vie, de l'article 3 relatif à l'interdiction de la torture, de l'article 5 relatif au droit à la liberté et à la sûreté, de l'article 6 relatif au droit à un procès équitable et de l'article 8 relatif au droit au respect de la vie privée et familiale de la Convention européenne des droits de l'Homme pour s'octroyer la compétence de statuer dans ce domaine.

Le premier cas d'espèce relatif à l'asile sur base de l'orientation sexuelle est introduit en 1996 par un Iranien qui, s'étant vu refuser le statut de réfugié en Suède, était sur le point de se faire renvoyer dans son pays d'origine. Le requérant soutient qu'en le renvoyant en Iran, où il risque d'être arrêté et exécuté du fait de son orientation sexuelle, les autorités suédoises contreviennent aux articles 2, 3 et 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme. Après deux ans de procédure, l'affaire *Shabram Sobhani v. Sweden*<sup>80</sup> se conclut, avant même que la CEDH n'ait eu à se prononcer, par l'octroi du statut de résident permanent au requérant par les autorités suédoises et le retrait de la plainte de celui-ci. Quelques années plus tard, la CEDH est de nouveau confrontée au cas d'un demandeur d'asile iranien invoquant des persécutions du fait de son orientation sexuelle dans l'affaire *F. v. United Kingdom*<sup>81</sup>. Risquant la peine de mort dans son pays d'origine, le requérant soutient qu'en l'expulsant, les autorités britanniques contreviennent aux articles 2, 3, 5, 6 et 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme. Le 22 juin 2004, le requérant est débouté au motif que sa demande est manifestement infondée étant donné qu'il n'a pas été en mesure de démontrer que les relations entre personnes de même sexe étaient activement réprimées en Iran. La même année, la CEDH est de nouveau confrontée à un cas similaire dans l'affaire *I.I.N. v. the Netherlands*<sup>82</sup>. Le requérant iranien soutient que les autorités néerlandaises contreviennent à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme en le renvoyant dans son pays d'origine où il risque d'être torturé du fait de son orientation sexuelle. Une nouvelle fois, le requérant est débouté, car sa demande est jugée manifestement infondée. Tout au long des années 2000, la position de la CEDH reste assez restrictive, déboutant la majorité des requérants

---

cadres à travers ce prisme plutôt qu'en termes d'égalité, de justice ou encore de libération. Voir Kelly Kollman & Matthew Waites (2009).

<sup>80</sup> *Shabram Sobhani v. Sweden*, 10 juillet 1998.

<sup>81</sup> *F. v. United Kingdom*, 22 juin 2004.

<sup>82</sup> *I.I.N. v. the Netherlands*, 9 décembre 2004.

invoquant des persécutions du fait de leur orientation sexuelle (Ferreira 2017). Ainsi, si la CEDH s'est souvent affirmée en chantre des droits des minorités sexuelles dans sa jurisprudence, s'appuyant sur les articles 8, 12 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme (Borrillo 2008 ; Kollman 2009 ; Wintemute 2015), elle s'est montrée plus frileuse à adopter une telle position pour affirmer les droits des demandeurs et demandeuses d'asile invoquant des persécutions du fait de l'orientation sexuelle.

Au même moment, si la CEDH adopte une approche relativement restrictive, l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe adoptent une démarche relativement ouverte vis-à-vis des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG. Le 30 juin 2000, la Recommandation 1470 relative à la situation des gays et des lesbiennes et de leurs partenaires en matière d'asile et d'immigration est adoptée par l'Assemblée parlementaire<sup>83</sup>. Celle-ci s'inscrit dans la lignée de trois recommandations antérieures : la Recommandation 924 adoptée en 1981 relative à la discrimination à l'égard des personnes homosexuelles<sup>84</sup>, la Recommandation 1236 adoptée en 1994 relative au droit d'asile<sup>85</sup> et la Recommandation 1327 adoptée en 1997 relative à la protection et au renforcement des droits de l'Homme des réfugiés et des demandeurs d'asile en Europe<sup>86</sup>. Partant du constat que les politiques d'asile de la plupart des États membres du Conseil de l'Europe sont discriminatoires à l'égard des personnes homosexuelles, notamment parce que la majorité de ces États ne reconnaissent pas les persécutions du fait de l'orientation sexuelle comme un motif valable d'octroi du statut de réfugié-e, l'Assemblée parlementaire stipule que :

Des homosexuels qui craignent avec raison d'être persécutés du fait de leur préférence sexuelle doivent être considérés comme des réfugiés au sens de l'article 1.A(2) de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés en leur qualité de membres d'« un certain groupe social » et doivent, par conséquent, bénéficier du statut de réfugié. La pratique actuelle de certains États membres du Conseil de l'Europe consistant à leur accorder un permis de séjour pour raisons humanitaires

---

<sup>83</sup> Recommandation 1470 de l'Assemblée parlementaire – Situation des gays et des lesbiennes et de leurs partenaires en matière d'asile et d'immigration dans les États membres du Conseil de l'Europe, 30 juin 2000.

<sup>84</sup> Recommandation 924 de l'Assemblée parlementaire relative à la discrimination à l'égard des homosexuels, 1<sup>er</sup> octobre 1981.

<sup>85</sup> Recommandation 1236 relative au droit d'asile, 12 avril 1994.

<sup>86</sup> Recommandation 1327 relative à la protection et au renforcement des droits de l'Homme des réfugiés et de demandeurs d'asile en Europe, 24 avril 1997.

peut porter préjudice aux droits de l'homme de ces personnes et ne doit pas être considérée en soi comme une solution satisfaisante<sup>87</sup>.

Cette recommandation s'accompagne d'une série de préconisations à l'intention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Dans un premier temps, il lui est demandé de charger les comités compétents de procéder à des échanges de vues et de mettre en commun l'expérience acquise en cette matière, de définir des lignes directrices concernant le traitement des demandes d'asile OSIG, d'entreprendre la mise en place d'un système européen de collecte de données sur les abus commis envers les minorités sexuelles et enfin d'apporter son concours et son soutien aux groupes et associations de défense des droits des personnes LGBT en matière d'asile et d'immigration dans les États membres. Dans un second temps, il est suggéré de demander aux États membres d'adopter des lignes directrices concernant les demandeurs et demandeuses d'asile OSIG, de veiller à ce que les officier·e·s de protection soient formé·e·s à prendre en considération la situation spécifique des personnes LGBT et de coopérer plus étroitement avec le HCR et les ONG, de les encourager à travailler en réseaux et de leur demander d'effectuer un suivi systématique du respect des droits des personnes LGBT en matière d'immigration et d'asile<sup>88</sup>.

Ces requêtes de l'Assemblée parlementaire font écho aux évolutions en cours à l'échelon international. En effet, le moment de l'adoption de la Recommandation 1470 à l'échelon européen coïncide avec celui où le régime de protection international des réfugié·e·s et le régime international des droits humains sont combinés à l'échelon international, comme évoqué plus haut. Il n'est donc pas étonnant que dans sa Recommandation l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe reprenne à son compte la rhétorique qui combine régime de protection international des réfugié·e·s et régime international des droits humains.

Le 7 mars 2001, cette Recommandation donne lieu à une réponse du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui spécifie les mesures qui ont été prises pour remédier à la situation des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG. Le Comité s'engage à donner effet à la demande de l'Assemblée parlementaire concernant la tenue d'échanges de vues entre les parties compétentes afin

---

<sup>87</sup> Recommandation 1470 de l'Assemblée parlementaire – Situation des gays et des lesbiennes et de leurs partenaires en matière d'asile et d'immigration dans les États membres du Conseil de l'Europe, 30 juin 2000, art. 5.

<sup>88</sup> *Ibid.* : art. 7.

de mettre en commun l'expérience acquise en la matière. Comme préconisé par l'Assemblée parlementaire, le Comité des Ministres s'engage également à examiner la possibilité d'élaborer des lignes directrices concernant le traitement des demandes d'asile OSIG<sup>89</sup>.

Pour donner suite à ces engagements du Comité des Ministres, le Comité *ad hoc* d'experts sur les aspects juridiques de l'asile territorial, des réfugiés et des apatrides (CAHAR) au sein du Conseil de l'Europe organise des discussions sur le motif d'appartenance à un certain groupe social et son application aux demandeurs et demandeuses d'asile OSIG les 14 et 15 mars 2002. Le 30 juin 2004, s'appuyant sur les conclusions de la table ronde d'expert·es organisée par le HCR à San Remo en 2001, le CAHAR reconnaît explicitement que les personnes invoquant des persécutions du fait de leur orientation sexuelle constituent un groupe social particulier au sens de la Convention de Genève de 1951 et invite les États membres du Conseil de l'Europe à l'imiter (Türk & Nicholson 2008 : 44-45). Cependant, ces mesures ne sont pas contraignantes pour les États, bien que le statut du Conseil de l'Europe l'autorise à demander aux gouvernements membres de lui faire connaître la suite donnée à ses recommandations.

Simultanément à la stabilisation de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » au sein du Conseil de l'Europe, les institutions de l'Union européenne commencent à s'intéresser à cet enjeu, notamment dans le cadre du RAEC qui a pour objectif d'harmoniser les pratiques des États membres de l'UE en matière d'asile. Le RAEC est instauré en deux phases : une première où il s'agit d'établir des normes minimales communes et une seconde au cours de laquelle est établie une procédure d'asile commune. Lors de la première phase, cinq instruments législatifs qui s'imposent aux États membres sont adoptés : la Directive Accueil (2003)<sup>90</sup>, la Directive Qualification (2004)<sup>91</sup>, la Directive Procédure (2005)<sup>92</sup>, le

---

<sup>89</sup> Réponse du Comité des Ministres à la Recommandation 1470 – Situation des gays et des lesbiennes et de leurs partenaires en matière d'asile et d'immigration dans les États membres du Conseil de l'Europe adoptée à la 744<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres, 7 mars 2001.

<sup>90</sup> Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres.

<sup>91</sup> Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts.

<sup>92</sup> Directive 2005/85/CE du Conseil du 1<sup>er</sup> décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres.

Règlement Eurodac (2002)<sup>93</sup> et le Règlement Dublin II (2003)<sup>94</sup>. Parmi ces instruments législatifs, la Directive Qualification fait explicitement référence aux persécutions sur base de l'orientation sexuelle. Elle stipule que :

En fonction des conditions qui prévalent dans les pays d'origine, un groupe social spécifique peut être un groupe dont les membres ont pour caractéristique commune une orientation sexuelle. L'orientation sexuelle ne peut pas s'entendre comme comprenant des actes réputés délictueux d'après la législation nationale des États membres<sup>95</sup>.

Les persécutions du fait de l'orientation sexuelle sont de cette façon explicitement reconnues en tant que motif d'octroi du statut de réfugié-e par l'UE. Par ailleurs, si les Directives Procédure et Accueil ne font pas explicitement référence aux demandeurs et demandeuses d'asile OSIG dans leurs dispositions, elles mentionnent toutefois les requérant-es dit-es « vulnérables », catégorie qui les inclut potentiellement. La Directive Procédure indique ainsi que les États membres doivent veiller à tenir compte de la vulnérabilité des requérant-es lors de l'entretien<sup>96</sup>. La Directive Accueil dédie quant à elle un chapitre entier à la situation des personnes vulnérables<sup>97</sup>. Lors de la seconde phase du RAEC et de la refonte des différentes directives qui le composent, les demandeurs et les demandeuses d'asile OSIG sont explicitement mentionnés dans la Directives Procédure (2013)<sup>98</sup> et la Directive Accueil (2013)<sup>99</sup>, notamment dans les sections consacrées aux requérant-es vulnérables.

En résumé, au cours de la décennie 2000, la catégorie de « réfugié-e LGBTI » se stabilise à l'échelon européen. L'enjeu est d'abord traité au sein du Conseil de l'Europe et en particulier dans son

---

<sup>93</sup> Règlement (CE) n°407/2002 du Conseil du 28 février 2002 fixant certaines modalités d'application du règlement (CE) n°2725/2000 concernant la création du système « Eurodac » pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention Dublin.

<sup>94</sup> Règlement (CE) n°343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers.

<sup>95</sup> Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004, art.10-1d.

<sup>96</sup> Directive 2005/85/CE du Conseil du 1<sup>er</sup> décembre 2005, art.12-3a.

<sup>97</sup> Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003, chap. IV.

<sup>98</sup> Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédure communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte), art.15-3a.

<sup>99</sup> Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte), art.21.

organe judiciaire, la CEDH. A cette époque, le juge de Strasbourg se montre relativement restrictif, déboutant la plupart des demandeurs et demandeuses d'asile qui invoquent des persécutions du fait de leur orientation sexuelle. Quelques années après la CEDH, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe se saisit à son tour de cet enjeu, faisant preuve d'une plus grande ouverture envers cette catégorie de requérant·es. Elle exige notamment au Comité des Ministres de traiter cette question. Le Comité des Ministres reconnaît les persécutions du fait de l'orientation sexuelle en tant que motif d'octroi du statut de réfugié·e, comme cela avait été établi à l'échelon international quelques années auparavant. Quelques mois plus tard, dans la lignée du Conseil de l'Europe, l'Union européenne reconnaît les persécutions du fait de l'orientation sexuelle (en 2004), puis du fait de l'identité de genre (en 2011), en tant que motifs d'octroi du statut de réfugié·e dans le cadre du développement du Régime d'asile européen commun. L'UE va même plus loin que le Conseil de l'Europe en adoptant plusieurs mesures qui prennent en compte la spécificité des requérant·es OSIG dans la procédure d'asile, considérées comme « vulnérables ».

### **3. Le verrouillage de la catégorie de réfugié·e LGBTI & la volonté d'harmonisation**

Au cours de la décennie 2010, un deuxième tournant s'opère dans l'appréhension des enjeux relatifs aux demandeurs et demandeuses d'asile OSIG à l'échelon international, marquant la phase de verrouillage de la catégorie de « réfugié·e LGBTI ». Cette phase est caractérisée par l'opérationnalisation de politiques spécifiques pour assurer une meilleure protection des minorités sexuelles aux différentes étapes du processus d'asile. Alors que dans la phase précédente, les organes onusiens de protection des droits humains jouaient un rôle prépondérant dans l'appréhension des « réfugiés LGBTI » en tant que groupe à protéger à l'échelon international, les ONG LGBT deviennent les principales chevilles ouvrières dans la mise en œuvre de la protection des demandeurs d'asile et demandeuses d'asile OSIG à partir de 2010 (3.1.).

A l'échelon européen, cette phase de verrouillage est marquée par la vulnérabilisation des « réfugiés LGBTI » dans le cadre du Régime d'asile européen commun. Ce phénomène intervient dans un contexte de sécurisation accrue des frontières extérieures de l'UE. Les deux phénomènes sont liés : la construction d'une catégorie de réfugiés dit·es « vulnérables » a pour effet de placer les requérant·es qui ne sont pas considérés·es comme vulnérables (la grande majorité) dans une position de suspects *a priori* et ainsi de limiter l'accès au territoire européen comme il sera démontré dans la section

qui suit. Une fois actée par l'adoption de la refonte des Directives Qualification (2011)<sup>100</sup>, Procédure (2013)<sup>101</sup> et Accueil (2013)<sup>102</sup>, la vulnérabilisation des « réfugié·es LGBTI » est opérationnalisée par le Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEAA), notamment par l'unité des groupes vulnérables qui développe plusieurs instruments spécifiques pour le traitement des demandes d'asile liées OSIG (3.2.).

### **3.1. L'opérationnalisation de la protection des réfugié·es LGBTI à l'échelon international**

La phase de verrouillage de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » à l'échelon international est initiée par l'organisation d'une table ronde de vingt-neuf expert·es réunies sur initiative du HCR du 30 septembre au 1<sup>er</sup> octobre 2010 à Genève, en Suisse. Rassemblant les représentant·es étatiques de l'Afrique du Sud, de l'Australie, de la Belgique, du Canada, des États-Unis, du Japon, du Mexique et de la Norvège, ainsi que plusieurs ONG et chercheur·es, cette table ronde a pour objectif d'établir un état des lieux des différentes pratiques de traitement des demandes d'asile OSIG et de développer de nouveaux instruments internationaux pour harmoniser les pratiques des États.

En amont de cette table ronde d'expert·es, le 22 septembre 2010, le HCR publie un document de travail qui revient sur les différentes lacunes identifiées dans la protection des minorités sexuelles intitulé *The Protection of Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender and Intersex Asylum-seekers and Refugees* (HCR 2010a). Ce document identifie plusieurs difficultés auxquelles sont confronté·es les demandeurs et demandeuses d'asile OSIG, aussi bien lors du dépôt de leur demande que lors du processus de détermination du statut de réfugié·e ou encore lors de leur éventuelle détention. Ces difficultés vécues par les requérant·es OSIG sont souvent liées à des dysfonctionnements au sein des centres d'accueil et

---

<sup>100</sup> Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte).

<sup>101</sup> Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte).

<sup>102</sup> Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte).

des autorités d'asile dont, dans bien des cas, les agent·es restent peu informé·es et peu sensibles aux enjeux spécifiques aux minorités sexuelles. Il est notamment fait état des situations de discriminations et de violences à l'endroit des minorités sexuelles, perpétrées aussi bien par les agent·es chargé·es de l'accueil et du traitement des requérant·es que par les autres demandeurs et demandeuses d'asile (*ibid.* : 13-15).

Pour remédier à cette situation, lors de la table ronde, les vingt-neuf expert·es s'appuient sur les rapports de Human Rights First (HRF 2010) et de l'Organization for Refugee, Asylum and Migration (ORAM 2010), commandés pour l'occasion. Les expert·es réaffirment plusieurs considérations générales, dont le principe de non-discrimination dans le contexte du système de protection international et la nécessité d'adopter une démarche sensible aux enjeux liés à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre dans la détermination du statut de réfugié·e (HCR 2010b). Qui plus est, plusieurs considérations spécifiques, liées aux lois criminalisant les relations entre personnes de même sexe, la demande d'asile sur base de l'orientation sexuelle et l'identité de genre, ainsi que la protection dans le processus de déplacement ont été discutées. Il a été établi, entre autres, que les lois criminalisant les relations entre personnes de même sexe constituent un motif de persécution valable pour l'octroi du statut de réfugié·e, et ce même si elles ne sont pas régulièrement appliquées dans le pays d'origine. Il y est également indiqué qu'il est nécessaire de développer des techniques d'audition non stéréotypées et non culturellement biaisées pour évaluer la crédibilité des requérant·es OSIG. Enfin, il a été souligné qu'il est essentiel d'assurer un environnement sûr et sans violence pour les demandeurs et demandeuses d'asile OSIG dans les centres d'accueil. Par ailleurs, une liste de bonnes pratiques a été proposée. Celle-ci inclut la formation et la sensibilisation des officier·es de protection aux enjeux liés à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre, l'intégration transversale (*mainstreaming*) des enjeux LGBT dans toutes les pratiques du HCR et des autorités asilaires et le renforcement des collaborations entre les États, les ONG, les chercheur·es et les organisations internationales (*ibid.* : 3-7).

Le nombre toujours plus important de demandeurs et demandeuses d'asile invoquant des persécutions du fait de leur orientation sexuelle et identité de genre explique en partie l'initiative prise par le HCR d'organiser cette table ronde. Toutefois, c'est davantage une sensibilité accrue aux différentes formes de violences subies par les requérant·es OSIG qui a poussé le HCR à porter une attention particulière à ces enjeux, comme indiqué dans le document de travail publié en amont de la table ronde d'expert·es :

In many parts of the world, individuals are subject to serious human rights abuses because of their real or perceived sexual orientation and gender identity. Lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex ('LGBTI') persons have been able to obtain international protection in some countries but not in others. The growing number of asylum claims based on sexual orientation and gender identity, coupled with a heightened awareness of the multiple vulnerabilities faced by LGBTI asylum-seekers and refugees in all stages of the cycle of displacement, has prompted an increased focus on these issues (HCR 2010a : 3).

Comme évoqué dans la section précédente, dès le début des années 2000, les organes onusiens, comme l'ancienne Commission des droits de l'Homme et son successeur, le Conseil des droits de l'Homme, ainsi que les initiatives intergouvernementales, ont fortement contribué à la sensibilisation du HCR aux enjeux liés à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre. Pendant la décennie 2010, ces actions se sont intensifiées, notamment après que le Conseil des droits de l'Homme ait adopté en 2011 une résolution exprimant de « graves préoccupations » face à des actes de violence et de discrimination commis contre des personnes en raison de leur orientation sexuelle et identité de genre<sup>103</sup>.

En 2012, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme, présidé par Navanethem Pillay, qui a succédé à Louise Arbour, publie le rapport *Nés libres et égaux : orientation sexuelle et identité de genre en droit international des droits de l'Homme* (HCDH 2012) qui vise à faire état des sources et de la portée des obligations des États vis-à-vis des minorités sexuelles en se référant à l'ensemble des décisions, recommandations et directives publiées par les mécanismes de protection des droits humains des Nations Unies. Ce rapport identifie cinq obligations juridiques fondamentales des États concernant la protection des droits humains des personnes LGBT dont, l'obligation (i) de protéger les individus contre la violence homophobe et transphobe, (ii) prévenir la torture et le traitement cruel, inhumain ou dégradant des personnes LGBT, (iii) dépénaliser l'homosexualité, (iv) interdire la discrimination basée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre et (v) respecter la liberté d'expression, d'association et de réunion pacifique. Dans ce rapport, une section entière est consacrée aux demandeurs et demandeuses d'asile OSIG. Celle-ci rappelle que les États ont le devoir de fournir un refuge aux personnes fuyant les persécutions du fait de leur orientation sexuelle et identité de genre. Par ailleurs, il y est souligné que :

---

<sup>103</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Résolution adoptée par le Conseil des droits de l'Homme 17/19. Droits de l'Homme, orientation sexuelle et identité de genre*, 14 juillet 2011, p. 1.

Même dans les pays qui reconnaissent l'orientation sexuelle et l'identité de genre comme motifs pour l'octroi de l'asile, les pratiques et procédures ne sont souvent pas conformes aux normes internationales. Les demandes sont parfois traitées de manière arbitraire et incohérente. Il arrive que les responsables connaissent mal la situation à laquelle doivent faire face les lesbiennes, les gays, les bisexuels et les transgenres ou y soient peu sensibles. Les réfugiés font parfois l'objet de violences et de discrimination lorsqu'ils sont en détention et il arrive que, une fois réinstallés, ils se retrouvent dans des communautés où ils risquent de nouveau d'être victimes de violence sexuelle ou de violence liées au genre (*ibid.* : 19).

Outre le travail effectué par les organes onusiens pour sensibiliser au sort des demandeurs et demandeuses d'asile invoquant des persécutions du fait de leur orientation sexuelle et identité de genre, dans les années 2010, un nouveau type d'acteurs devient prépondérant pour ce qui a trait à ces enjeux : les ONG LGBT, notamment celles qui travaillent spécifiquement sur les questions relatives aux demandeurs et demandeuses d'asile OSIG. La principale, ORAM, a été fondée en 2008 aux États-Unis. Ces ONG deviennent dans les années 2010 des interlocuteurs de choix pour le HCR du fait de leur expérience de terrain. L'organe des Nations Unies s'appuie sur plusieurs de leurs études pour développer ses propres instruments d'opérationnalisation. Cette dynamique est particulièrement visible dans le document de travail publié par le HCR en amont de la table ronde d'expert·es évoqué plus haut, dans lequel sont notamment citées les publications de Gay Lesbian Alliance Against Defamation (GLAAD), de l'International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association (ILGA), d'ORAM, du United Kingdom Lesbian and Gay Immigration Group (UKLGIG) et du National Center for Lesbian Rights (HCR 2010a : 4-11).

Qui plus est, plusieurs ONG LGBT sont représentées lors de la table ronde des vingt-neuf expert·es organisée par le HCR en 2010, dont Action for Trans\* Equality, ARC International, ORAM, International Gay and Lesbian Human Rights Commission, Immigration Equality et COC Nederland. De plus, parmi les chercheur·es également présent·es lors de la table ronde, plusieurs sont engagé·es auprès d'ONG LGBT. C'est le cas de Jenni Millbank de University of Technology Sydney et de Nicole La Violette de l'Université d'Ottawa, toutes deux membres du comité consultatif d'ORAM. La présence d'ONG et de chercheur·es n'est pas anodine, c'est la première fois qu'ils sont convié·es en aussi grand nombre par le HCR pour traiter de ces enjeux. Dans les années 1990 et 2000, ils étaient moins consulté·es, voire absent·es du débat, le HCR préférant travailler avec les cours d'asile nationales et les autres organes onusiens. La présence accrue de ces acteurs peut s'expliquer par la saillance des enjeux relatifs aux « réfugié·es LGBTI » aussi bien au sein du milieu associatif que du milieu

académique où les recherches qui traitent de l'asile sur base de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre se multiplient au même moment.

Un an après la table ronde d'expert·es, le HCR publie des lignes directrices sur la manière de travailler avec les demandeurs et demandeuses d'asile OSIG, intitulées *Need to Know Guidance : Working with Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender & Intersex Persons in Forced Displacement* (HCR 2011a). Un tel document, destiné essentiellement aux officier·es de protection du HCR, vise à remédier aux lacunes identifiées lors de la table ronde d'expert·es, notamment pour ce qui est de la protection des requérant·es OSIG tout au long de leur processus d'asile. Divisé en trois sections principales, le document, à visée opératoire, revient sur les ressources clefs à disposition du personnel du HCR pour traiter les demandes d'asile OSIG. Il s'inscrit dans la politique de *mainstreaming* relative à l'âge, le genre et la diversité lancée en 2011 par le HCR qui :

A travers l'application systématique des critères d'âge, de genre et de diversité dans tous ses programmes dans le monde entier, [...] s'efforce de garantir que toutes les personnes relevant de sa compétence jouissent de leurs droits sur un pied d'égalité et sont capables de participer pleinement aux décisions qui affectent leur vie et celle des membres de leur famille et de leurs communautés (*ibid.* : 1).

Les enjeux liés à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre sont inclus dans le volet diversité, où il est souligné que la participation des personnes LGBT aux décisions qui les touchent « est centrale pour optimiser leur protection, leur accès aux droits et pour la contribution positive qu'ils peuvent apporter à la vie de leurs communautés (*ibid.* : 5).

Près de deux années après la table ronde d'expert·es organisée par le HCR, le 23 octobre 2012, le HCR publie ses Principes directeurs sur la protection internationale n°9 relatifs aux demandes du statut de réfugié fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre (HCR 2011b). Ces Principes directeurs remplacent la Note d'orientation du HCR sur les demandes de reconnaissance du statut de réfugié fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre, publié quatre années auparavant. La Note d'orientation visait à éclaircir le droit et les normes juridiques applicables afin de fournir des orientations quant à la thématique concernée alors que les Principes directeurs sont destinés à fournir des conseils d'interprétation aux personnes chargées de la détermination du statut de réfugié·e. Les Principes directeurs étant prévus à l'article 35 de la Convention de Genève de 1951 et à l'article 2 du Protocole de New York de 1967, ils s'imposent aux États signataires, contrairement à la Note d'orientation.

Par ailleurs, ces Principes directeurs complètent les Principes directeurs n°1 relatifs aux persécutions liées au genre et les Principes directeurs n°2 relatifs à l'appartenance à un certain groupe social, qui avaient été publiés en 2002 et qui étaient jusqu'ici les deux seuls documents du HCR qui traitaient des persécutions liées à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre et qui contraignaient les États signataires de la Convention de Genève. Ainsi, alors que la problématique des persécutions liées à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre était traitée en marge d'autres enjeux, notamment des persécutions liées au genre et de l'appartenance à un certain groupe social, elle devient un enjeu de prime importance au sein de HCR à partir de 2012.

Les Principes directeurs n°9 relatifs à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre s'appuient aussi bien sur les arrêts des cours d'asile nationales, les dispositions des organes onusiens des droits humains que sur les rapports des ONG LGBT qui traitent de ces enjeux. Cette documentation sert au HCR pour interpréter la manière dont les demandes d'asile OSIG doivent être traitées, notamment pour ce qui a trait à la terminologie à utiliser, la caractérisation de la crainte fondée de persécution, l'évaluation de la crédibilité, le lien causal entre les persécutions subies et les motifs reconnus dans la Convention de Genève, ainsi que les questions de procédures.

Ces Principes directeurs sont complétés trois années plus tard par un rapport de la Division de la Protection internationale du HCR intitulé *Protéger les personnes de diverses orientations sexuelles et identités de genre* (HCR 2015), qui fait état des mesures du HCR pour protéger les personnes LGBT. Menée entre juillet 2014 et mai 2015 cette enquête a tenté d'évaluer les progrès effectués par les opérations nationales et régionales du HCR et s'est concentrée sur cinq axes : (i) le contexte légal, culturel et social, (ii) l'identification, la prise de contact et la sensibilisation, (iii) les conditions de déplacement, (iv) les solutions durables, (v) les formations relatives aux problématiques liées à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre et (vi) les procédures opérationnelles. Ce rapport fait état des lacunes qui subsistent en ce qui concerne la protection des minorités sexuelles et identifie les bonnes pratiques dans chaque domaine et étape de protection. Ce texte, qui intègre tous les aspects de la demande d'asile, couronne la mise en œuvre de la protection des demandeurs et demandeuses OSIG au sein du HCR.

En résumé, des années 1990 aux années 2010, l'enjeu des « réfugié·es LGBTI » a évolué dans la manière dont il est saisi à l'échelon international, notamment par le HCR. On distingue trois phases successives qui ont mené au verrouillage de la catégorie normative de « réfugié·e LGBTI » à l'échelon international. Lors de chacune de ces phases, les acteurs investis et la portée de l'enjeu ne sont pas les mêmes. Dans un premier temps, dans les années 1990, l'enjeu se pose en termes d'inclusion, dans la

définition du réfugié·e, des personnes invoquant des persécutions du fait de leur orientation sexuelle et identité de genre. C'est chose faite en 2002 avec la publication par le HCR des Principes directeurs n°1 relatifs à la persécution liée au genre et des Principes directeurs n°2 relatifs à l'appartenance à un certain groupe social. Au cours de cette phase de genèse de la catégorie de « réfugié·e LGBTI », les cours d'asile, notamment celles des pays de *common law*, jouent un rôle prépondérant à travers l'établissement d'une jurisprudence dans ce domaine.

Dans un deuxième temps, dans les années 2000, l'enjeu est davantage posé en termes de protection effective des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG. Cette protection effective s'opère par la combinaison du régime de protection international des réfugié·es et du régime international des droits humains. Lors de cette phase de stabilisation de la catégorie de « réfugié·e LGBTI », les organes onusiens et les initiatives intergouvernementales jouent un rôle accru sur la base des traités relatifs aux droits humains. La publication en 2008 par le HCR d'une Note d'orientation sur les demandes de reconnaissance du statut de réfugié relatives à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre met fin à cette période.

A partir de 2010, l'enjeu principal renvoie à l'opérationnalisation des instruments destinés à la protection des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG. Cette phase de verrouillage de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » se caractérise par l'intégration transversale (*mainstreaming*) de cet enjeu dans l'ensemble du HCR et par la création de nouvelles ONG LGBT qui travaillent spécifiquement sur la problématique des « réfugié·es LGBTI ». La publication de Principes directeurs n°9 relatifs à l'orientation sexuelle et l'identité de genre en 2012 et d'un rapport transversal sur cet enjeu en 2015 couronne le processus de catégorisation des « réfugié·es LGBTI » à l'échelon international.

En théorie, tous les États signataires de la Convention de Genève de 1951 sont tenus de reconnaître les persécutions du fait de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre en tant que motif d'octroi du statut de réfugié·e, et ce selon les modalités établies par le HCR. Dans les faits, peu de pays reconnaissent ce motif, et parmi ceux qui le reconnaissent, les modalités d'évaluation de la crédibilité répondent rarement aux exigences du HCR. Toutefois, cet organe n'a aucun mécanisme de contrôle sur les États signataires. Son action se limite à fournir la documentation nécessaire et des formations de sensibilisation à l'intention des autorités asilaires nationales. L'Union européenne, qui a développé des mécanismes de contrôle et de sanction à l'égard de ses États membres, serait *a priori* davantage en mesure de mener à son terme l'harmonisation dans ce domaine, notamment à travers le Régime d'asile européen commun.

### 3.2. La vulnérabilisation des réfugié·es LGBTI au sein de l'Union européenne

Les travaux en vue de la création du RAEC ont démarré immédiatement après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam en 1999, sur la base des conclusions du Conseil européen de Tampere qui s'est tenu les 15 et 16 octobre 1999. Comme rappelé plus haut, sa première phase visait à établir des normes minimales communes pour le traitement des demandes d'asile. Cinq ans après la réunion de Tampere, avec le programme de La Haye qui initie la seconde phase du RAEC, l'Union européenne se dote de nouveaux objectifs qui visent notamment l'harmonisation du traitement des demandes d'asile. Lors de cette seconde phase du RAEC, un élément devient prépondérant au sein des négociations : la sécurité du territoire européen. Suite aux attentats de New York en 2001 et de Madrid en 2004, l'enjeu de la sécurité est devenu une priorité, comme stipulé dans les conclusions de la présidence du Conseil européen de Bruxelles des 4 et 5 novembre 2004 :

La question de la sécurité de l'Union européenne et de ses États membres se pose avec une acuité renouvelée, au vu notamment des attentats terroristes perpétrés aux États-Unis le 11 septembre 2001 et à Madrid le 11 mars 2004. Les citoyens d'Europe attendent à juste titre de l'Union européenne que, tout en garantissant le respect des libertés et des droits fondamentaux, elle adopte une approche commune plus efficace des problèmes transfrontaliers tels que l'immigration illégale et la traite des êtres humains, ainsi que le terrorisme et la criminalité organisée<sup>104</sup>.

Étant donné ce contexte, il n'est pas étonnant que lorsque le *Livre vert sur le futur Régime d'asile européen commun* (CCE 2007) est publié en 2007 les préoccupations sécuritaires soient omniprésentes. Dans ce document, l'enjeu de la sécurité, notamment celui de l'efficacité du système pour déceler les faux réfugié·es, est un enjeu saillant, présenté comme une nécessité pratique. Ainsi, l'introduction du document souligne que :

La finalité de cette démarche est donc de créer un cadre homogène au niveau européen, de mettre en place un régime garantissant aux personnes qui en ont véritablement besoin un accès à un niveau élevé de protection dans des conditions équivalentes dans tous les États membres, tout en prévoyant un traitement

---

<sup>104</sup> Conseil de l'Union européenne, *Conclusions de la présidence*, 5 novembre 2004, p. 4. Voir aussi Elspeth Guild (2003) et Idil Atak (2013).

équitable et efficace pour les personnes dont il a été constaté qu'elles n'avaient pas besoin de protection (*ibid.* : 2).

Les auteur·es du Livre vert indiquent un peu plus loin qu'« il est également nécessaire de doter les administrations nationales chargées des questions d'asile des outils adaptés afin de leur permettre de gérer les flux de manière efficace et d'empêcher concrètement les fraudes et les abus, contribuant de la sorte à l'intégrité et à la crédibilité du régime d'asile » (*ibid.* : 3).

Outre les préoccupations sécuritaires, le Livre vert aborde aussi la problématique des vulnérabilités de certaines catégories de réfugié·es. Ce document indique ainsi qu'« il existe de graves lacunes dans les définitions et les procédures appliquées par les États membres en vue d'identifier les demandeurs d'asile les plus vulnérables et que les États membres ne disposent pas des ressources, des capacités et de l'expérience technique nécessaire pour apporter une réponse adaptée aux besoins en question » (*ibid.* : 7-8). A cette étape du processus, il n'est pas explicitement question des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG. Cependant, l'enjeu de la sécurité sur le territoire européen et celui de la vulnérabilité de certaines catégories de réfugié·es sont d'ores et déjà présentés conjointement en tant qu'enjeux saillants du RAEC.

Les différentes propositions présentées par la Commission européenne dans le Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun sont soumises à une vaste consultation publique dont les résultats servent de base à la préparation d'un programme d'action dans lequel est énoncé l'ensemble des mesures à adopter pour élaborer le Régime d'asile européen commun. En réponse à cette consultation publique, quatre-vingt-neuf mémoires sont reçus par la Commission européenne. Les ONG LGBT, y compris ILGA-Europe, se sont peu mobilisées pour cette consultation publique. Cependant, aussi bien le mémoire du HCR (2007) que celui du Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (ECRE 2007), traitent explicitement des persécutions du fait de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre. Ces organisations suggèrent, entre autres, que les persécutions du fait de l'identité de genre soient également reconnues en tant que motif d'octroi du statut de réfugié·e, tout comme les persécutions du fait de l'orientation sexuelle qui l'ont été depuis 2004 dans la Directive Qualification.

A la suite de l'audition publique qui s'est tenue le 18 octobre 2007, un plan d'action est élaboré. Il définit une feuille de route pour les prochaines années et énumère les mesures que la Commission entend proposer pour réaliser la seconde phase du RAEC. Une nouvelle fois, les enjeux sécuritaires sont saillants. Ainsi, parmi les six objectifs établis, le RAEC doit « assurer la cohérence avec les autres

politiques qui ont une incidence sur la protection internationale, notamment celles relatives au contrôle des frontières, à la lutte contre l'immigration illégale et au retour » (CCE 2008 : 4). L'enjeu des vulnérabilités est également traité, ce document demandant au RAEC de « tenir compte du sexe de la personne et des besoins spécifiques des groupes vulnérables » (*ibid.* : 3). Une nouvelle fois, il n'y a pas de référence explicite aux demandeurs et demandeuses d'asile OSIG.

Bien que n'ayant pas participé aux consultations publiques en amont de l'élaboration du plan d'action de la Commission européenne, les grandes ONG LGBT européennes, dont ILGA-Europe et COC Nederland, se sont mobilisées afin de mettre à l'agenda l'enjeu des « réfugié-es LGBTI » en prévision de la refonte des directives constituant le RAEC. Dès janvier 2011, ILGA-Europe publie un document d'orientation qui revient sur chacune des directives en discussion (ILGA-Europe 2011). S'appuyant sur les propositions de refonte de la Commission européenne, ce document propose la reformulation de certains articles afin d'inclure les minorités sexuelles dans le régime de protection internationale. Les principales revendications du document d'orientation d'ILGA-Europe concernent la Directive Qualification et la Directive Procédure. Pour ce qui est de la Directive Qualification, il s'agit essentiellement d'intégrer les persécutions du fait de l'identité de genre en tant que motif d'octroi du statut de réfugié-e. Pour ce qui est de la Directive Procédure, ILGA-Europe enjoint la Commission européenne d'intégrer les demandeurs et demandeuses d'asile OSIG à la catégorie des requérant-es dits « vulnérables », afin qu'ils soient considérés comme requérant-es aux besoins spéciaux (*ibid.* : 4-15).

Quelques mois après la publication du document d'orientation d'ILGA-Europe, en septembre 2011, COC Nederland publie un rapport comparatif sur les pratiques des États membres en matière de traitement des demandes d'asile OSIG intitulé *Fleeing Homophobia : demandes d'asile liées à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre* (Jansen & Spijkerboer 2011). Dans ce rapport, deux constats sont posés. D'une part, il existe des différences considérables dans la manière dont les États européens examinent les demandes d'asile des personnes invoquant des persécutions du fait de leur orientation sexuelle ou de leur identité de genre. D'autre part, la pratique des États européens est en deçà des normes requises par les droits des réfugié-es (*ibid.* : 7).

Ce rapport, présenté au Parlement européen en 2011, connaît d'importantes retombées, notamment auprès des institutions européennes. En effet, à la suite de sa présentation, le Parlement européen, qui voit ses compétences législatives élargies avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en 2009, se saisit de l'enjeu des « réfugié-es LGBTI » et adopte une série d'amendements « to guarantee that lesbian, gay, bisexual or transgender people seeking asylum in the EU would receive particular

attention»<sup>105</sup>. A partir de cette étape dans le processus législatif du RAEC, les demandeurs et demandeuses d’asile OSIG sont explicitement intégrés à la catégorie des requérant·es dites « vulnérables », comme souligné par l’Intergroupe LGBT du Parlement européen :

Members of the European Parliament voted today to modernize the EU-wide system for examining asylum claims. Among the measures adopted today, groups of asylum-seekers with special needs were updated to include people fleeing persecution based on their sexual orientation or gender identity<sup>106</sup>.

La refonte des directives du RAEC est amorcée en 2011 avec l’adoption de la Directive Qualification. Par rapport à la première version de la directive adoptée en 2004, en plus des persécutions du fait de l’orientation sexuelle, les persécutions du fait de l’identité du genre sont reconnues en tant que motif d’octroi du statut de réfugié·e<sup>107</sup>. En 2013 est également adoptée la refonte de la Directive Procédure. Alors que dans sa première version il n’était pas fait explicitement référence aux demandeurs et demandeuses d’asile OSIG, dans cette nouvelle version, suite aux amendements du Parlement européen, il est clairement indiqué que des mesures spéciales doivent être prises à l’endroit de cette catégorie de requérant·es :

Des garanties procédurales spéciales peuvent s’avérer nécessaires pour certains demandeurs du fait notamment de leur âge, de leur sexe, de leur orientation sexuelle ou de leur identité de genre, d’un handicap, d’une maladie grave, de troubles mentaux, ou de conséquences de tortures, de viols ou d’autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle. Les États membres devraient s’efforcer d’identifier les demandeurs nécessitant des garanties procédurales spéciales avant qu’une décision ne soit prise en première instance. Ces demandeurs devraient se voir accorder un soutien adéquat, et notamment disposer de temps suffisant, afin de créer les conditions requises pour qu’ils aient effectivement accès aux procédures et pour qu’ils puissent présenter les éléments nécessaires pour étayer leur demande de protection internationale<sup>108</sup>.

---

<sup>105</sup> European Parliament’s LGBTI Intergroup, “European Parliament Calls for Special Protection of LGBT Asylum-seekers”, 6 April 2011, [en ligne] : <http://lgbti-ep.eu/2011/04/06/european-parliament-calls-for-special-protection-of-lgbt-asylum-seekers/>.

<sup>106</sup> *Ibid.*

<sup>107</sup> Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011, art. 10-1d.

<sup>108</sup> Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013, § 29.

Par ailleurs, l'article 15 stipule que les États membres veillent à ce que la personne chargée de mener l'entretien soit compétente pour tenir compte de la situation personnelle et générale dans laquelle s'inscrit la demande, notamment l'origine culturelle, le genre, l'orientation sexuelle, l'identité de genre et, plus généralement, la vulnérabilité du demandeur ou de la demandeuse d'asile<sup>109</sup>.

La vulnérabilisation des « réfugié·es LGBTI », désormais considéré·es comme des requérant·es aux besoins spéciaux, est insidieuse dans la mesure où elle suggère que certains demandeurs et demandeuses d'asile ne sont pas vulnérables, faisant de la sorte accroître la suspicion à l'endroit de l'ensemble de ceux et celles qui demandent la protection internationale en Europe. Une telle observation fait écho aux analyses de Gilles Frigoli (2010 : 89-90) qui suggère qu'« afficher la plus grande compassion à l'égard des 'véritables' victimes – car c'est là l'honneur des démocraties – et la plus grande sévérité – vue comme une nécessité pratique – à l'encontre de ceux qui 'feignent de l'être' implique d'adopter une attitude suspicieuse à l'égard de l'ensemble des migrants pour lesquels le doute semble permis et par conséquent de les placer en position de suspects » (Frigoli 2010 : 89-90 ; voir aussi Eberhard 2010). La vulnérabilisation des « réfugié·es LGBTI » (au détriment de l'ensemble des réfugié·es) permet ainsi à l'UE de répondre à deux impératifs antinomiques sans qu'ils soient pensés en tant que tels : protéger les minorités sexuelles, car elles sont considérées comme particulièrement vulnérables et fermer les frontières extérieures de l'UE au nom de l'intégrité du système d'asile.

D'un côté, la protection des minorités sexuelles permet de positionner l'UE en champion des droits LGBT (Ayoub & Paternotte 2014 ; 2019 ; Paternotte 2019). Une telle position a pour effet de nourrir l'impérialisme sexuel européen en suggérant une dichotomie entre les pays d'origine des demandeurs et demandeuses d'asile qui persécutent les minorités sexuelles et les pays receveurs qui défendent les minorités sexuelles (Rebucini 2013). De l'autre côté, en vulnérabilisant certaines catégories de réfugié·es et en se montrant par ricochet plus suspicieuse à l'égard de l'ensemble des réfugié·es (c'est-à-dire pas nécessairement considéré·es comme vulnérables), l'UE limite *de facto* l'accès à son territoire. Autrement dit, la vulnérabilisation de la catégorie de « réfugié·es LGBTI » dans le cadre du RAEC a pour effet de dresser des frontières symboliques et géographiques autour du continent européen, présenté comme une mesure pour préserver l'intégrité du système asilaire. Ainsi, sous

---

<sup>109</sup> *Ibid.* : art. 15-3a.

prétexte de se constituer en « Paradis Queer » (Raboin 2016), l'UE tend à s'ériger en « forteresse Europe ».

Une fois la deuxième phase du RAEC terminée et la vulnérabilisation des « réfugié-es LGBTI » actée, l'enjeu est posé en termes d'opérationnalisation, notamment au sein du Bureau européen d'appui en matière d'asile. Le BEAA est une agence créée par règlement en 2010 pour renforcer la coopération entre membres de l'Union européenne en matière d'asile et les assister dans la gestion des demandeurs et demandeuses d'asile. Elle commence à intervenir autour des enjeux relatifs aux demandeurs et demandeuses d'asile OSIG suite à la *Résolution sur la feuille de route de l'UE contre l'homophobie et les discriminations fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre*, adoptée par le Parlement européen le 4 février 2014<sup>110</sup>. Deux principaux enjeux sont soulevés dans cette résolution. Le premier est relatif à la récolte de l'information sur les pays d'origine, invitant le BEAA à « ce que la situation juridique et sociale des personnes LGBT dans leur pays d'origine soit systématiquement consignée et que ces informations soient mises à la disposition des personnes chargées de statuer sur les demandes d'asile »<sup>111</sup>. Le second est relatif à la formation des officier-es de protection et des interprètes, suggérant au BEAA de « veiller à ce que les professionnels de l'asile, y compris les personnes chargées des entretiens et les interprètes, reçoivent une formation adéquate [...] pour gérer les enjeux spécifiques aux personnes LGBTI »<sup>112</sup>.

Pour faire suite à cette Recommandation du Parlement européen, le BEAA s'engage sur deux fronts. D'une part, il contribue à former les agent-es de recherche des autorités asilaires à la récolte de l'information sur les pays d'origine. Dès 2014, le BEAA organise un premier atelier sur la recherche documentaire sur la situation des personnes LGB. Dans un contexte où les informations sur la situation des personnes LGB dans les pays d'origine des demandeurs et demandeuses d'asile restent rares, incomplètes et de nature générale, un tel atelier vise à recenser et à échanger l'expertise et les bonnes pratiques existantes aux échelons national et européen. Il réunit les spécialistes de douze États membres de l'UE, ainsi que les représentant-es du HCR et d'ONG LGBT comme ORAM et COC Nederland. Pour donner suite à cet atelier, un groupe de travail constitué du CGRA (Belgique), de

---

<sup>110</sup> Parlement européen, *Résolution sur la feuille de route de l'UE contre l'homophobie et les discriminations fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre*, 4 février 2014.

<sup>111</sup> *Ibid.* : 4-K(iii).

<sup>112</sup> *Ibid.* : 4-K(ii).

l'IND (Pays-Bas), d'ORAM et du BEAA est créé pour rédiger un guide pratique à l'intention de l'ensemble des États membres de l'UE. Ce guide, publié en avril 2015, fait état des bonnes pratiques, offre un aperçu des types de sources disponibles et fournit des conseils sur les outils de recherche en ligne (BEAA 2015).

D'autre part, le BEAA contribue à la formation des officier·es de protection à l'audition avec les demandeurs et demandeuses d'asile OSIG. En 2015, un module de formation sur le genre, l'identité de genre et l'orientation sexuelle destiné aux officier·es de protection est développé. Son objectif est triple. Premièrement, il entend permettre aux participant·es d'expliquer comment leurs expériences personnelles et leurs attitudes concernant le genre, l'orientation sexuelle et l'identité de genre influencent la manière dont iels traitent une demande de protection internationale. Deuxièmement, il vise à leur permettre de définir les facteurs relatifs au genre, à l'orientation sexuelle et l'identité de genre lorsqu'ils traitent une demande de protection internationale. Troisièmement, il souhaite leur permettre d'adopter une approche adaptée du genre, à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre lorsqu'ils traitent une demande de protection internationale. Ce module de formation a donné lieu à une rencontre « *train-the-trainer* » où quatorze participant·es d'Allemagne, de Chypre, de France, de Grèce, des Pays-Bas, et de Suède se sont retrouvés pour se former au module. Une table ronde autour de ces enjeux a également été organisée en 2017. Elle a réuni les représentant·es de douze États membres, dont la Belgique, la Finlande, la France, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège et la Suède, ainsi que le HCR et plusieurs ONG comme ORAM, COC Nederland et ILGA-Europe<sup>113</sup>.

Parmi les institutions européennes, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) s'est également penchée sur les enjeux relatifs aux « réfugiés LGBTI », en particulier depuis la nomination de Michael O'Flaherty, l'un des rédacteur·trices des Principes de Jogjakarta, à sa direction. Contrairement au BEAA, ce n'est pas sur base des directives du Régime d'asile européen commun que le FRA intervient sur cette problématique, mais en s'appuyant sur la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dont l'article 18 traite du droit d'asile et l'article 21 du principe de non-discrimination sur base de l'orientation sexuelle.

---

<sup>113</sup> Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEAA), *Newsletter*, June 2015, [en ligne] : <https://easo.europa.eu/news-events/easo-newsletter-june-2015>.

En 2007, le Parlement européen qui vient d'adopter une résolution sur l'homophobie en Europe, charge la FRA de mener des recherches sur les discriminations à l'encontre des personnes LGBT dans l'Union européenne<sup>114</sup>. En réponse à cette demande, à partir de 2008 et à périodicité régulière, la FRA publie plusieurs analyses juridiques qui comparent les différents États membres, notamment pour ce qui est du traitement des demandes d'asile OSIG. Dans ces rapports successifs, sont clairement identifiés les États aux bonnes pratiques et ceux qui, au contraire, contreviennent aux normes européennes. Par exemple, dans le dernier rapport en date, la Grèce, l'Italie, le Luxembourg, le Portugal et la Slovénie étaient mis de l'avant pour avoir explicitement inclus l'identité de genre comme motif d'octroi du statut de réfugié-e dans leur législation, alors que la Bulgarie, l'Espagne et la France ont été pointés du doigt :

Fin 2014, la Directive relative aux conditions requises (refonte) [Directive Qualification] avait été mise en œuvre dans 22 États membres de l'UE. Parmi ceux-ci, au moins la Grèce, l'Italie, le Luxembourg, le Portugal et la Slovénie incluent l'identité de genre' dans les lois transposant le nouvel article 10. La Bulgarie, l'Espagne et la France n'avaient pas mis en œuvre la Directive relative aux conditions requises (refonte) au 21 décembre 2013 (FRA 2015 : 113).

Aussi bien le Bureau européen d'appui en matière d'asile que l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne participent à l'opérationnalisation de la catégorie de « réfugié-e LGBTI » au sein des États membres, mais selon des mécanismes différents. Le BEAA met en place un mécanisme d'apprentissage et forme les fonctionnaires des autorités asilaires, tandis que la FRA s'appuie sur un mécanisme de « *naming shaming* » (Boussaguet & Dupuy 2014 : 117), à travers des techniques d'étalonnage (*benchmarking*), producteur d'un sentiment d'obligation au sein des États.

#### 4. Conclusion

La catégorie normative de « réfugié-e LGBTI » est élaborée à l'échelon supranational (international et européen) avant d'être traduite en instrument de politique publique à l'échelon national. L'échelon supranational est caractérisé par trois phases d'évolution de cette catégorie : une phase de genèse dans

---

<sup>114</sup> Parlement européen, *Résolution sur l'homophobie en Europe*, 26 avril 2007.

les années 1990, une phase de stabilisation dans les années 2000 et une phase de verrouillage dans les années 2010.

Lors de la phase de genèse, l'enjeu est posé en termes de reconnaissance des persécutions du fait de l'orientation sexuelle en tant que motif d'octroi du statut de réfugié·e. Cette reconnaissance s'inscrit dans deux contextes différents au sein du HCR : dans le contexte de l'interprétation de la définition du réfugié·e sous l'angle du genre et dans celui de l'interprétation du motif « appartenance à un certain groupe social ». La reconnaissance des persécutions du fait de l'orientation sexuelle en tant que motif d'octroi du statut de réfugié·e devient effective en 2002 avec l'adoption par le HCR des Principes directeurs n°1 relatifs aux persécutions liées au genre et des Principes directeurs n°2 relatifs au motif appartenance à un certain groupe social.

Lors de la phase stabilisation, le régime de protection internationale des réfugié·es et le régime des droits humains sont combinés pour assurer une protection effective aux demandeurs et demandeuses d'asile OSIG. Cette phase prend fin avec la publication par le HCR en 2008 d'une Note d'orientation sur les demandes de reconnaissance du statut de réfugié relatives à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre, marquant l'autonomisation de cette catégorie de réfugié·e. Cette phase de stabilisation est également marquée par l'émergence d'un nouvel échelon de gouvernement autour de ces enjeux : l'échelon européen. L'enjeu étant cadré en termes de droits humains, lors de cette phase, c'est le Conseil de l'Europe plutôt que l'Union européenne qui joue un rôle actif dans la stabilisation de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » à l'échelon européen.

Finalement, lors de la phase de verrouillage, l'enjeu est posé en termes de *mainstreaming* et d'opérationnalisation des instruments développés par le HCR. Le point d'orgue de cette phase de verrouillage est la publication par le HCR de Principes directeurs n°9 relatifs aux demandes de statut de réfugié fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre en 2012 et la publication en 2015 d'un rapport transversal sur le traitement des demandes d'asile liées à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre. A l'échelon européen, la catégorisation des « réfugié·es LGBTI » est caractérisée par la vulnérabilisation de cette catégorie de réfugié·es qui permet à l'UE de concilier deux impératifs antinomiques : protection des minorités sexuelles et sécurisation des frontières extérieures.

A chacune de ces étapes, les dynamiques interdépendantes entre l'échelon international et l'échelon européen ont eu pour effet d'affiner la catégorie de « réfugié·e LGBTI », constituant aujourd'hui un cadre descriptif, interprétatif et normatif. A l'heure où l'Union européenne travaille à la

mise en place d'une politique commune en matière d'asile, on serait tenté d'appréhender la construction et la diffusion à grande échelle et « par le haut » de la catégorie de « réfugié·e LGBTI », cependant on se rend compte que l'harmonisation européenne est difficile à atteindre. En effet, chaque État membre semble traduire cette nouvelle catégorie de réfugié·es selon une temporalité et des modalités spécifiques. Ces différentes traductions font l'objet des chapitres suivants.

# Chapitre 3

## Belgique : droits humains et solidarité internationale

La Belgique est un des premiers pays européens où l'autorité asilaire, le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides, a mis à disposition de ses officier·es de protection des instruments spécifiques pour traiter les dossiers relatifs à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre. En effet, bien avant la modification de la loi belge sur les étrangers du 1<sup>er</sup> septembre 2013, qui reconnaît explicitement les persécutions OSIG en tant que motif d'octroi du statut de réfugié·e, le CGRA a développé des rapports sur les pays d'origine, des lignes directrices et des formations pour le traitement de ces demandes, permettant la reconnaissance d'une nouvelle catégorie de réfugié·es en Belgique : les « réfugié·es LGBTI ».

Dans ce chapitre, il s'agit de revenir sur le processus de fabrication de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » en Belgique, qui a été initié au milieu des années 1990. Ce processus s'est déroulé en trois phases : genèse, stabilisation et verrouillage. Les modalités de traduction de cette nouvelle catégorie sont spécifiques à la Belgique, du fait notamment du rôle joué par les acteurs assujettis à des logiques interprétatives et positionnelles propres au contexte belge.

Pour ce qui est des logiques interprétatives, en Belgique, les enjeux relatifs aux « réfugié·es LGBTI » ont été abordés sous l'angle de la protection des droits humains et de la solidarité internationale. Dans un contexte européen où les politiques d'asile sont davantage assimilées aux politiques migratoires (Akoka & Spire 2013), ce prisme est assez spécifique. Cette grille de lecture se manifeste toutefois différemment d'une phase à l'autre de la traduction. Durant la phase de genèse (1995-2001), elle est particulièrement visible dans la mesure où le CGRA est sous l'influence directe du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, ce qui le pousse à adopter une interprétation relativement large de la Convention de Genève pour protéger les droits des minorités

sexuelles. Lors de la phase de stabilisation (2002-2009), ce prisme continue de dominer alors qu'à l'instar du *Werkgroep Internationale Solidariteit met Holebi's (WISH)*, des organisations de solidarité internationale sont directement impliquées auprès du CGRA. Enfin, lors de la phase de verrouillage (2010+), même si cette grille d'interprétation est moins visible, les interventions des parlementaires belges qui lient enjeux d'asile et de droits humains démontrent que cette lecture de l'asile est encore dominante parmi les acteurs investis dans le processus de traduction des « réfugié-es LGBTI » en Belgique.

Pour ce qui est des logiques positionnelles, je retiens trois facteurs spécifiques à la Belgique susceptibles d'influencer le rôle des acteurs dans le processus de fabrication des « réfugié-es LGBTI ». Chacun de ces facteurs d'ordre institutionnel est lié aux configurations historiques et rapports de pouvoir au sein des arènes où s'opère la traduction de cette catégorie : l'arène administrative, l'arène associative et l'arène judiciaire. Le premier facteur identifié au niveau administratif est l'importante influence idéologique du HCR sur le CGRA. Celle-ci est due aux relations historiques fortes entre les deux institutions. Jusqu'aujourd'hui, bien que moins investi dans les politiques internes du CGRA, le HCR continue d'avoir une influence en termes d'interprétation de la Convention de Genève, mais également en termes de formation des officier-es de protection. Cette influence du HCR fait en sorte que l'autorité asilaire belge a toujours adopté une interprétation large de la Convention de Genève qui inclut les requérant-es OSIG. Contrairement à la plupart des pays receveurs demandeurs et demandeuses d'asile, la question de la reconnaissance des persécutions OSIG en tant que motif d'octroi du statut de réfugié-e selon le motif d'appartenance à un certain groupe social n'a jamais été débattue en Belgique dans la mesure où elle avait déjà été tranchée quelques années auparavant au sein du HCR.

Deuxièmement, au sein de l'arène associative, l'organisation spécifique autour des associations coupoles dans chaque région linguistique a influencé le rôle des acteurs investis dans le domaine de l'asile. La Belgique est l'un des pays où les associations se sont le plus mobilisées autour des enjeux relatifs aux « réfugié-es LGBTI ». Ces associations ont pu fortement peser dans le processus d'action publique parce qu'elles s'étaient organisées en réseau avec des nœuds de connexion dans chaque région linguistique autour des associations coupoles. Ces associations coupoles, plus professionnalisées, ont mené le travail de plaidoyer, auprès du CGRA et des parlementaires. Leur action était complétée par celle d'associations plus petites, plus récentes et moins professionnalisées, qui se consacraient à l'accompagnement des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG. Une telle organisation en réseau a eu un impact sur l'effet de levier des associations, qui ont ainsi pu influencer les procédures d'asiles.

Au sein de l'arène judiciaire, la division linguistique entre chambres francophones et chambres néerlandophones au sein de la cour d'asile belge constitue le troisième facteur décisif. Ce facteur est surtout visible pendant la phase de verrouillage de la catégorie de « réfugié·e LGBTI ». Face aux divergences de raisonnement parmi les juges francophones et les juges néerlandophones pour ce qui est de l'attribution du statut de réfugié·e aux requérant·es OSIG, le Conseil du contentieux des étrangers (CEE) a mis en place plusieurs mesures pour harmoniser la jurisprudence en la matière. Suite à ces mesures, le CGRA a été contraint de modifier ses pratiques et de s'adapter pour éviter que ses décisions ne soient cassées en appel.

Le chapitre est organisé chronologiquement autour des trois phases de fabrication de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » en Belgique : genèse, stabilisation et verrouillage. Initiée en 1995, la phase de genèse est essentiellement portée par les acteurs de l'arène administrative. Lors de celle-ci, dans un contexte de sensibilisation aux enjeux relatifs au genre à l'échelon international et national, les persécutions du fait de l'« appartenance sexuelle », qui inclut les persécutions du fait du genre, de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre, sont d'emblée reconnues en tant que motif d'octroi du statut de réfugié·e par les autorités asilaires belges (1).

Avec l'augmentation du nombre de demandes d'asile OSIG au début des années 2002 commence une phase de stabilisation qui dure jusqu'en 2009. Cette phase est marquée par deux tournants : d'une part, les enjeux OSIG s'autonomisent de ceux liés au genre ; d'autre part, le CGRA se détache de l'influence idéologique du HCR. Durant cette période sont développés les premiers instruments spécifiques pour le traitement des demandes d'asile OSIG au sein du CGRA, d'abord sous forme de rapports sur la situation des minorités sexuelles dans leur pays d'origine, puis sous celle de directives et de formation à l'intention des officier·es de protection (2).

En 2010 est initiée la phase de verrouillage de la catégorie de « réfugié·e LGBTI », marquée par un phénomène de *mainstreaming* des enjeux OSIG au sein du CGRA et une volonté d'harmonisation des pratiques au sein de l'autorité asilaire belge. Durant cette phase, la pression des acteurs associatifs et judiciaires se fait particulièrement ressentir au niveau administratif, mais également au niveau politique (3).

## 1. Genèse (1995-2001) : L'influence du Haut-Commissariat pour les réfugiés sur le CGRA

La genèse de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » en Belgique intervient essentiellement au sein de l'arène administrative, notamment au sein du CGRA, qui fait état pour la première fois des persécutions du fait de l'orientation sexuelle dans son rapport d'activités de 1998. Cette situation est assez spécifique dans la mesure où dans la plupart des pays, dont ceux à l'étude dans cette recherche, c'est souvent au sein de l'arène judiciaire que l'enjeu émerge. En effet, généralement, l'autorité administrative chargée du traitement des demandes d'asile refuse les requêtes basées sur l'orientation sexuelle car ce motif n'est pas explicitement évoqué dans la Convention de Genève. Dès lors, les requérant·es portent leur cas en appel et s'ensuit un débat au sein de l'arène judiciaire pour savoir si les persécutions du fait de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre constituent un motif d'octroi du statut de réfugié·e, notamment selon le critère de l'appartenance à un certain groupe social. L'interprétation de ce motif et son application aux demandeurs et demandeuses d'asile OSIG étant souvent divergente parmi les juges, surviennent alors plusieurs revirements de jurisprudence qui aboutissent au bout de plusieurs années à la reconnaissance des persécutions du fait de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre en tant que motifs d'octroi du statut de réfugié·e au sein de l'arène judiciaire.

En Belgique, les années de débats et maints revirements de jurisprudence au sein de l'arène judiciaire n'ont pas eu lieu, notamment car les demandes d'asile OSIG ne se rendaient pas en appel. En effet, dès la fin des années 1990, les persécutions du fait de l'orientation sexuelle sont explicitement reconnues en tant que motif d'octroi du statut de réfugié·e au sein de l'arène administrative, selon le motif d'« appartenance à un certain groupe social » :

Les homosexuels – aucune différence n'est faite entre l'homosexualité masculine et féminine – qui, de par leur nature, sont victimes de graves discriminations ou de traitement cruels et inhumains, peuvent être considérés comme appartenant à un certain groupe social et être, en principe, reconnus réfugiés (CGRA 1998 : 69).

A cette époque, les requérant·es invoquant des persécutions du fait de leur orientation sexuelle et identité de genre sont très rares : une dizaine de cas en 1999, qui provenaient essentiellement de l'ancien Bloc de l'Est (particulièrement Ukraine et Moldavie) (CGRA 1999 : 67). L'enjeu des « réfugié·es LGBTI » n'est pas vraiment saillant d'un point de vue politique et le CGRA ne fait face à aucune véritable pression, ni des acteurs de l'arène judiciaire, ni de ceux de l'arène associative. Toutefois, si le CGRA reconnaît les demandeurs et demandeuses d'asile OSIG en tant qu'appartenant à un certain

groupe social, qui peuvent se prévaloir de ce motif pour obtenir le statut de réfugié·e, c'est notamment dû à plusieurs développements internationaux que l'autorité belge chargée de l'asile s'empresse d'imiter.

Comme évoqué dans le chapitre précédent, les années 1990 sont marquées par un intérêt renouvelé pour les aspects liés au genre, puis à ceux liés à l'orientation sexuelle, dans la procédure d'asile à l'échelon international. Dans ce contexte, à partir de 1996, le CGRA décide à son tour de porter une attention particulière aux persécutions du fait du genre et de l'orientation sexuelle, en reconnaissant notamment les persécutions du fait de l'« appartenance sexuelle » en tant que motif d'octroi du statut de réfugié·e (CGRA 1996 : 97-100). Il convient de noter que la notion d'« appartenance sexuelle » fait essentiellement référence aux persécutions du fait du genre subies par les femmes, mais elle inclut également les persécutions du fait de l'orientation sexuelle, que peuvent notamment subir certains hommes, comme spécifié dans le onzième rapport d'activité du CGRA : « l'évaluation de la persécution éventuellement liée au sexe ne fait aucune distinction entre les femmes et les hommes ; les homosexuels peuvent aussi entrer dans cette catégorie » (CGRA 1998 : 69).

Sans être contraint par une quelconque entité supranationale, le CGRA reconnaît les persécutions du fait de l'« appartenance sexuelle » en tant que motif d'octroi du statut de réfugié·e. Son objectif premier est ainsi de se conformer aux recommandations du HCR, comme évoqué dans son neuvième rapport d'activité (CGRA 1996 : 97-98). Dans celui-ci, une section entière traite des développements relatifs à l'enjeu de l'« appartenance sexuelle » au sein du HCR qui pousse le CGRA à « adopt[er] une attitude positive à l'égard des femmes ayant fui leur pays suite à des problèmes liés à l'appartenance sexuelle » (*ibid.* : 104). Outre les différentes recommandations formulées par le Comité exécutif du programme du HCR depuis 1985 visant à protéger les femmes réfugiées (voir le chapitre 2), il est fait référence à plusieurs rencontres auxquelles le CGRA a pris part et suite auxquelles il a été décrété que les persécutions du fait de l'« appartenance sexuelle » devraient être reconnues en tant que motif d'octroi du statut de réfugié·e. Parmi celles-ci, une réunion régionale préparatoire d'octobre 1994 dans le cadre de la Quatrième Conférence mondiale sur les femmes relatives aux *Femmes réfugiées, demandeurs d'asile et déplacées dans la région de la CEE* et un symposium de février 1996 portant sur les persécutions liées à l'« appartenance sexuelle », auquel ont participé les représentant·es australien·nes, belges, canadien·nes, étatsunien·nes, néo-zélandais·es et suisses. Ce symposium traitait de l'application par les États du motif d'appartenance à un certain groupe social aux formes concrètes de persécutions dont les mutilations génitales, la transgression des normes sociales, les violences à caractère sexuel, les violences domestiques, le planning familial répressif et l'homosexualité (*ibid.* : 98).

Reconnaître les persécutions du fait de l'appartenance sexuelle en tant que motif d'octroi du statut de réfugié·e, c'est également un moyen pour le CGRA de se mettre au diapason avec les pratiques des autres pays receveurs de demandeurs et demandeuses d'asile dont certains, déjà à cette époque, octroyaient l'asile sur base de l'orientation sexuelle. Dans son neuvième rapport d'activité, le CGRA fait mention du Canada qui, en mars 1993, est le premier pays à promulguer des directives spécifiques relatives aux persécutions liées à l'appartenance sexuelle (CISR 1993)<sup>115</sup>. Celles-ci, considérées par le CGRA comme « un modèle d'inspiration dans le cas des persécutions liées à l'appartenance sexuelle », reconnaissent explicitement que les personnes persécutées du fait de leur orientation sexuelle constituent un groupe social particulier au sens de la Convention de Genève et que, de ce fait, elles peuvent se prévaloir de ce motif pour obtenir le statut de réfugié·e. Il est également fait mention des États-Unis qui, en mai 1995, promulguent un mémorandum comprenant des directives visant à guider les fonctionnaires dans l'évaluation des demandes d'asile liées à l'appartenance sexuelle (INS 1995) et qui reconnaît également les persécutions du fait de l'orientation sexuelle en tant que motif d'octroi du statut de réfugié·e (CGRA 1996 : 99).

La principale raison qui explique que le CGRA suit de très près les développements internationaux dans ce domaine, et notamment les recommandations du HCR, est sans aucun doute liée au fait qu'à cette époque l'autorité asilaire belge ne s'est pas tout à fait constituée une identité propre, restant sous l'influence du HCR. En Belgique, entre 1954 et 1988, la reconnaissance des réfugié·es est exercée par une organisation internationale, la Délégation belge du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, là où dans d'autres pays, comme la France et le Royaume-Uni, c'est une autorité administrative nationale qui s'en charge<sup>116</sup>. Cette situation particulière perdure jusqu'au début de l'année 1988, lorsque le HCR demande expressément à la Belgique d'être déchargé de cette compétence<sup>117</sup>. L'État belge décide alors de créer une entité spécifique qui reprend intégralement les compétences exercées jusqu'alors par cette organisation internationale : c'est la

---

<sup>115</sup> Il convient de souligner qu'en mai 2017 la CISR a promulgué des directives spécifiques pour le traitement des demandes d'asile OSIG intitulée *Directives n°9 : Procédures devant la CISR portant sur l'orientation sexuelle, l'identité de genre et l'expression de genre*.

<sup>116</sup> Cette compétence lui avait été déléguée le 22 février 1954 par le ministre des Affaires étrangères (CGRA 1988 : 7).

<sup>117</sup> Comme indiqué dans le *Premier rapport annuel du commissaire général aux réfugiés et aux apatrides* (CGRA 1988 : 7), depuis une quinzaine d'années, le HCR demandait à être relevé de cette compétence essentiellement car il voulait « voir son rôle défini en tant qu'avocat des réfugiés plutôt qu'en juge qui décide qui est réfugié ou non ».

naissance du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides. Cette autorité administrative indépendante, placée dans le giron du Ministère de la Justice<sup>118</sup>, est désormais compétente en matière d'asile, mais elle continue d'être sous l'influence du HCR qui se manifeste par les nombreuses interventions de celui-ci auprès du CGRA<sup>119</sup>. Ces interventions du HCR sont régies par la loi du 6 mai 1993 qui stipule que :

Le représentant de la Belgique du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, ou son délégué, peut consulter toutes les pièces, y compris les pièces confidentielles, figurant dans les dossiers de demande de reconnaissance de la qualité de réfugié pendant tout le déroulement de la procédure, à l'exception de la procédure devant le Conseil d'État. Il peut donner un avis, écrit ou oral, au Ministère qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses attributions, ou à son délégué, au Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ainsi qu'à la Commission permanente de recours des réfugiés, soit à l'initiative, soit à la demande de l'une de ces autorités. Lorsqu'une autorité s'écarter d'un avis qui lui a été donné en vertu du deuxième alinéa, elle doit mentionner explicitement les motifs dans sa décision<sup>120</sup>.

Dans les faits, le HCR intervient auprès du CGRA, aussi bien sur des dossiers particuliers que pour faire des recommandations plus générales pour ce qui a trait à la procédure d'asile. Cette influence n'est pas remise en cause durant les années 1990, car les deux premiers commissaires généraux du CGRA, Marc Bossuyt (1988-1997) et Luc de Smet (1997-2001), ont fait carrière au sein des Nations Unies avant de prendre la tête de l'autorité asilaire belge. D'ailleurs, à l'occasion du colloque organisé pour le dixième anniversaire du CGRA, Marc Bossuyt ne manque pas de revendiquer cette influence du HCR :

Les directives intrinsèques étaient simples : elles se fondaient sur les pratiques du HCR (où les premiers juristes avaient effectué leur stage) et optaient pour une interprétation large de la Convention de Genève accordant un large bénéfice du doute (raisonnable). Étant donné que le nombre de reconnaissances restait inférieur à 10% du nombre des demandes, cette approche n'était pas mise en doute (CGRA 1998 : 101).

---

<sup>118</sup> En 1999, la tutelle du CGRA passe du Ministère de la Justice au Ministère de l'Intérieur.

<sup>119</sup> Plusieurs rapports d'activité du CGRA font mention des interventions du HCR auprès de l'autorité asilaire belge, dont le dixième rapport (CGRA 1997 : 38), le onzième rapport (CGRA 1998 : 29), le douzième rapport (CGRA 1999 : 36), le treizième rapport (CGRA 2000 : 60) et le quinzisième rapport (CGRA 2002 : 55).

<sup>120</sup> Loi du 6 mai 1993 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, art.22.

En outre, si le CGRA s'appuie sur le HCR et sur les autres pays receveurs de demandeurs et demandeuses d'asile pour interpréter les dispositions de la Convention de Genève de 1951, et notamment celles relatives à l'appartenance sexuelle, c'est en raison de son manque de ressources matérielles et humaines à cette époque. En effet, durant sa première décennie d'existence, le CGRA dispose d'une équipe de juristes très restreinte, qui ne lui permet pas de développer les analyses juridiques suffisantes pour interpréter la Convention de Genève. Dès son premier rapport d'activité, cet organisme fait état de ce manque d'effectifs (CGRA 1988 : 34), toutefois, la situation perdure jusqu'à la fin des années 1990, lorsque le CGRA met en place une unité juridique à même de suivre les évolutions relatives aux dispositions de la Convention de Genève.

Pour remédier à ces lacunes en termes d'analyses juridiques, le CGRA, manifeste dès sa première année d'existence un grand intérêt pour les forums internationaux, où il se rend pour s'informer sur les pratiques de ses homologues et développer des relations d'échanges d'expertise<sup>121</sup>. Les rapports d'activité du CGRA font ainsi état de plusieurs rencontres auxquels participe la Belgique de manière assidue. Au niveau international, le CGRA participe notamment aux Réunions informelles sur les demandeurs d'asile et les réfugiés en Europe et en Amérique du Nord, organisées régulièrement par le HCR et réunissant les principaux États receveurs de demandeurs et demandeuses d'asile. Le CGRA participe également aux rencontres de l'Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees (IGC) qui réunit 17 pays<sup>122</sup>. Au niveau européen, le CGRA participe aux rencontres du Comité *ad hoc* d'experts sur les aspects juridiques de l'asile territorial, des réfugiés et des apatrides (CAHAR) du Conseil de l'Europe ainsi qu'aux rencontres du Centre d'information, de réflexion et d'échanges en matière d'asile (CIERA) mis en place en 1992 par les ministres chargés de l'immigration des pays membres de la Communauté européenne<sup>123</sup>. Dans ces rencontres, où il est déjà question d'harmonisation des pratiques d'asile, plusieurs enjeux sont discutés, dont celui de l'asile sur base de l'appartenance sexuelle (CGRA 1997 : 95 ; 1999 : 94).

---

<sup>121</sup> Entretien n° 28.

<sup>122</sup> Allemagne, Australie, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, Italie, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède, Suisse, HCR, OIM.

<sup>123</sup> En 2002, le CIERA est remplacé par EURASIL sans qu'il ait toutefois de changement notable au niveau des activités menées.

Bien que depuis sa première année d'existence, le CGRA reconnaît les persécutions du fait de l'appartenance sexuelle en tant que motif d'octroi du statut de réfugié·e, cet enjeu ne devient clairement identifié dans les rapports d'activité du CGRA qu'à partir de 1996. A cette époque, les demandes d'asile liées à l'appartenance sexuelle sont relativement rares. Seul un tiers des demandeurs et demandeuses d'asile sont des femmes et, parmi celles-ci, la grande majorité invoque des motifs de fuite qui ne sont pas liés à leur appartenance sexuelle<sup>124</sup>. Cependant, cette question fait débat au sein du Parlement belge, ce qui pousse le CGRA à s'y intéresser. Le 23 août 1995, le député écologiste Vincent Decroly (Agalev-Ecolo) pose la question suivante au ministre de l'Intérieur, Johan Vande Lanotte (PS) :

A l'issue d'un récent débat (juin 1995) sur le quatrième programme d'actions communautaires pour l'égalité hommes-femmes et sur la Conférence mondiale sur les femmes à Pékin, le Parlement européen émet notamment le vœu que la violence sexuelle à caractère sexuel soit reconnue comme raison légitime pour l'octroi du droit d'asile. La pratique systématique du viol comme arme de guerre s'est en effet à nouveau sinistrement illustrée ces derniers temps en Bosnie et au Rwanda, par exemple. (1) Quelle est, à cet égard, en droit et en fait, la politique des instances belges en charge d'examiner les demandes d'asile? (2) Dans combien de cas, au cours des trois dernières années, la violence à caractère sexuel invoquée (isolément ou en combinaison avec d'autres motifs) pour obtenir l'asile a-t-elle effectivement été considérée comme critère d'octroi dans notre pays?<sup>125</sup>

C'est la première fois que l'enjeu des persécutions liées à l'appartenance sexuelle est abordé au sein du Parlement belge. La réponse du ministre de l'Intérieur est claire : « la violence sexuelle, qui touche non seulement les femmes, mais également les hommes, entre dans le cadre de l'atteinte à l'intégrité physique d'une personne. [...] Le Commissariat général est d'avis que la violence sexuelle en soi peut être considérée comme une forme de persécution au sens de la Convention de Genève »<sup>126</sup>.

---

<sup>124</sup> En 1992, à la demande de Vluchtelingenwerk Nederland, le CGRA a mené une investigation des motifs de persécution invoqués par les demandeuses d'asile. Il est ressorti de cette recherche que sur les 701 avis rendus entre janvier 1991 et octobre 1992, trois requérantes avaient invoqué des violences sexuelles comme principal motif de persécution et quatorze le fait « d'être une femme ». Trente-cinq requérantes ont été victimes de persécutions indirectes (un membre de leur famille est persécuté ce qui la met en danger) et une avait transgressé les normes sociales en vigueur dans son pays. Deux requérantes avaient invoqué des formes typiques de résistance féministe et soixante-et-une autres un motif classique de persécution (politique, religieux, raisons raciales, appartenance à un groupe social). Dans 585 cas, la demande d'asile était sujette à caution ou étrangère aux critères de la Convention de Genève de 1951 (CGRA 1996 : 104).

<sup>125</sup> Questions et réponses écrite n°0035 – Législature 49.

<sup>126</sup> *Ibid.*

Quelques semaines plus tard, le 23 octobre 1995, une nouvelle question relative à cet enjeu est posée par la sénatrice du parti chrétien-démocrate flamand, Sabine de Bethune (CD&V). S'appuyant sur le texte du Programme d'action de Beijing, dont l'un des objectifs stratégiques est de rassembler et de diffuser des données et des informations ventilées selon le sexe pour réaliser l'égalité des chances entre les femmes et les hommes, elle requiert du ministre de l'Intérieur des statistiques concernant la répartition entre femmes et hommes des demandes d'asile en Belgique, et notamment des statistiques concernant le critère de l'appartenance sexuelle<sup>127</sup>.

A la suite de ces interventions parlementaires, un groupe de travail *ad hoc* est mis sur pied par le Nederlandstalige Vrouwenraad. Celui-ci implique activement le CGRA ainsi que plusieurs organisations de défense des droits humains et vise à produire un rapport d'enquête sur la procédure d'asile envisagée dans une perspective genrée qui comprend une série de recommandations à appliquer lors de l'examen des demandes d'asile (CGRA 1996 : 108). La saillance de cet enjeu à l'échelon national se matérialise au sein des rapports d'activité du CGRA qui, à partir de 1996, comprennent une section entière consacrée aux persécutions liées à l'appartenance sexuelle<sup>128</sup>.

D'un rapport à l'autre, dans cette section consacrée à l'appartenance sexuelle sont présentés les évolutions du nombre de demandeurs et demandeuses d'asile et des motifs invoqués. Dans le milieu des années 1990, les demandes spécifiques à l'appartenance sexuelle restent relativement rares, les requérant·es invoquant surtout des motifs classiques, dont les persécutions du fait de leurs activités politiques, race, religion et appartenance ethnique (CGRA 1996 : 107). Au fil des années, les demandes spécifiques à l'appartenance sexuelle augmentent et les principaux motifs invoqués sont les violences sexuelles, l'orientation sexuelle et dans une moindre mesure les mutilations génitales (CGRA 2000 : 78). A partir de 2001, ce type de demandes augmente de manière exponentielle, surtout du fait de

---

<sup>127</sup> Questions et réponses écrite n°0032 – Législature 49.

<sup>128</sup> Il est intéressant de constater que la dénomination de cette section évolue d'année en année, marquant des changements dans la manière dont les enjeux relatifs à l'appartenance sexuelle sont traités au sein du CGRA. Dans le rapport de 1996, elle s'intitule « Les femmes demandeurs d'asile », en 1998 « Les demandeuses d'asile », en 1999 « Les demandeuses d'asile et les persécutions liées à l'appartenance sexuelle » et enfin en 2002 « La problématique liée à l'appartenance sexuelle ». En même temps que le nombre de demandeurs et demandeuses d'asile OSIG augmente, la focale sur les femmes s'estompe au profit d'un dénomination plus large.

l'augmentation des persécutions du fait de l'orientation sexuelle qui ont été invoquées beaucoup plus souvent par rapport aux années précédentes (CGRA 2002 : 46).

Du fait de l'accroissement de ces demandes, on constate également une évolution dans la prise en compte des demandes d'asile liées à l'appartenance sexuelle. Ces évolutions interviennent surtout depuis 1998, année du décès de la demandeuse d'asile déboutée Semira Adamu qui a provoqué un émoi tel en Belgique que le ministre de l'Intérieur de l'époque, Louis Tobback (SP.A) fut contraint de démissionner<sup>129</sup>. Scruté par les médias suite à cette affaire, le CGRA fait montre d'une plus grande sensibilité aux enjeux liés à l'appartenance sexuelle, considérant désormais les personnes invoquant ce motif comme particulièrement vulnérables<sup>130</sup>. Dès lors, des procédures spécifiques à ces requérant·es sont mises en place et les premiers instruments spécifiques pour le traitement des demandes d'asile liées au genre sont développés (CGRA 1998 : 69-71).

En résumé, la phase de genèse de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » en Belgique est marquée par une importante influence des développements internationaux, notamment des évolutions relatives aux droits des femmes à la suite de la Quatrième conférence mondiale sur les femmes de Beijing, et par une influence revendiquée du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés sur les pratiques du CGRA. A cette époque il est rarement question des enjeux relatifs à l'orientation sexuelle et encore moins à l'identité de genre. Mais on comprend que le motif d'« appartenance sexuelle », qui fait surtout référence aux femmes invoquant des persécutions du fait de leur genre, englobe également les persécutions du fait de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre. Ainsi, comme à l'échelon international (voir le chapitre 2), en Belgique les persécutions du fait de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre émergent en conséquence de la plus grande attention portée aux demandeuses d'asile et aux persécutions subies du fait de leur statut de femme.

---

<sup>129</sup> Bouillon, Pierre, Eddy Lambert, Bénédicte Vaes, Martine Vandemeulebroucke & Sylvain Piraux, « Le ministre de l'Intérieur a offert sa démission. Émporté par le scandale de la mort de Semira Adamu, Louis Tobback va quitter le gouvernement. Jeudi soir, le SP lui cherchait un remplaçant », *Le Soir*, 25 septembre 1998, [en ligne] : <https://www.lesoir.be/art/le-ministre-de-l-interieur-a-offert-sa-demission-emport-t-19980925-Z0FTQG.html>.

<sup>130</sup> Fuyant un mariage forcé avec un homme plus âgé arrangé par sa belle-mère, cette requérante d'origine nigériane s'est vu déboutée, sa demande étant jugée peu crédible. Lors de son expulsion elle fut étouffée par deux policiers, à l'aide d'un coussin, dans l'avion qui devait décoller de l'aéroport de Zaventem.

## 2. Stabilisation (2002-2009) : Expertise interne et autonomie du CGRA

L'année 2002 constitue un tournant en Belgique, initiant la phase de stabilisation de la catégorie de « réfugié·e LGBTI ». A partir de cette année, les demandes d'asile OSIG sont de plus en plus nombreuses : « contrairement aux années précédentes, la persécution fondée sur l'orientation sexuelle (homo-, bi-, ou transsexualité) a été invoquée beaucoup plus souvent comme motif d'asile en 2001 et 2002. Elle correspond généralement à un motif d'asile unique, mais va parfois de pair avec d'autres motifs, tels que des raisons politiques » (CGRA 2002 : 46). La hausse de ces demandes et leur complexité poussent le CGRA à développer ses premiers instruments OSIG. Ces instruments émergent au sein du Centre de documentation et de recherche du CGRA, qui publie des rapports thématiques et des rapports par pays afin de fournir aux officier·es de protection les informations nécessaires pour statuer sur les cas traités. Ainsi, parmi les 150 rapports thématiques que comptait la bibliothèque du Cedoca en 2002, on compte des rapports sur la problématique de l'orientation sexuelle (*ibid.* : 38).

L'émergence de ces premiers instruments au sein du Cedoca, marque une rupture par rapport à la phase précédente dans la mesure où les enjeux liés à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre s'autonomisent par rapport aux enjeux liés au genre. En effet, durant toute la décennie 2000, si les persécutions liées au genre sont davantage abordées en termes de prise en compte de la vulnérabilité, notamment lors du processus d'audition. Ainsi, le quinzième rapport d'activité du CGRA précise qu'« il est également tenu compte de la position vulnérable des demandeuses d'asile. S'il ressort du dossier que la demandeuse en question a été victime d'abus sexuels, elle est auditionnée par un agent féminin » (CGRA 2002 : 24). Les persécutions liées à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre sont en revanche davantage abordées en termes de crédibilité. Il s'agit notamment de développer des ressources non pas pour sensibiliser des officier·es de protection à cet enjeu, comme pour les persécutions liées au genre, mais pour être en mesure d'évaluer la crédibilité des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG.

Les objectifs n'étant pas les mêmes pour les demandeuses d'asile invoquant des persécutions du fait de leur genre, d'une part, et les demandeurs et demandeuses d'asile invoquant des persécutions liées à leur orientation sexuelle et identité de genre, d'autre part, les types d'instruments développés pour chacune de ces catégories de requérant·es ne sont pas les mêmes. Alors que, pour les premières, le CGRA s'attèle à développer des directives horizontales dont l'objectif est d'assurer un traitement

cohérent des dossiers, pour la seconde catégorie de requérant·es, ces instruments prennent la forme de rapports thématiques sur l'orientation sexuelle qui fournissent aux officier·es de protection des informations sur les pays d'origine des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG (CGRA 2002 : 25). C'est notamment ce qui ressort d'un entretien mené avec une chercheuse du Cedoca chargée de l'Afrique de l'Ouest qui explique que c'est l'augmentation des demandes liées à l'orientation sexuelle au début des années 2000 qui a incité son service à publier les premiers rapports thématiques sur cette problématique. Elle se rappelle ainsi :

De manière générale, les premières demandes d'asile qui invoquent ce motif [orientation sexuelle et identité de genre] sont apparues dans les années 1990, avec une augmentation plus importante dans les années 2000. Et dès l'instant où nos officiers de protection ont été confrontés à de nouvelles thématiques, ça a eu des répercussions sur nos recherches. Donc je dirais que dans les années 2000 on a dû faire nos premières recherches sur ce motif [...] avec à ce moment-là moins de sources qu'aujourd'hui<sup>131</sup>.

Par ailleurs, on constate une deuxième rupture par rapport à la phase précédente : l'autonomisation du CGRA vis-à-vis du HCR. Alors même que les années 2000 sont jalonnées de plusieurs évolutions pour les droits des minorités sexuelles à l'échelon international et qu'est publiée par le HCR la Note d'orientation sur les demandes de reconnaissance du statut de réfugié relatives à l'orientation sexuelle et l'identité de genre (voir chapitre 2), le CGRA semble peu influencé par ces développements, n'y faisant référence dans aucun de ses rapports d'activité. Comme évoqué par un des enquêté·es, la priorité est à cette époque, du fait de l'augmentation du nombre de requérant·es OSIG, de résorber ce type de demandes qui résulteraient d'un appel d'air dû à l'image progressiste d'une Belgique qui vient tout juste d'adopter une législation qui autorise le mariage entre personnes de même sexe<sup>132</sup>. Pour ce faire, des moyens supplémentaires sont mis à disposition du Cedoca, rendant l'accès au statut de réfugié·e plus difficile pour les demandeurs et demandeuses d'asile OSIG (CGRA 2002 : 7).

A partir de 2002, le Cedoca développe une importante expertise sur les enjeux relatifs à l'orientation sexuelle et l'identité de genre. La restructuration en profondeur du CGRA au début des

---

<sup>131</sup> Entretien n° 14.

<sup>132</sup> La Belgique adopte le mariage entre personne de même sexe le 30 janvier 2003. Voir Bart Eeckhout & David Paternotte (2011).

années 2000 lancée par Pascal Smet, fraîchement nommé à la tête de cette autorité chancelante joue un important rôle dans le développement de cette expertise interne. Guidé par une volonté de faire du CGRA « une organisation-clé qui soit ouverte, fiable et prompte à prendre des décisions » (CGRA 2002 : 7), le nouveau commissaire général adopte les codes du nouveau management public pour réformer l'autorité de l'asile belge : « l'évolution du Commissariat général est l'exemple type d'une petite organisation qui a été conçue comme une 'entreprise familiale' et qui s'est développée pour devenir une 'PME' à part entière » (*ibid.* : 16). En résulte un investissement massif dans le Cedoca. Dès 2001, vingt-quatre nouveaux chercheur·es sont engagé·es qui viennent s'ajouter aux vingt-et-un qui sont déjà en poste. Le doublement des effectifs permet la publication d'un plus grand nombre de rapports : « l'arrivée des nouveaux chercheurs en avril 2001 a permis de rédiger un plus grand nombre de briefings thématiques, de check-lists et de chronologies » (*ibid.* : 35). L'augmentation du nombre d'employé·es au sein du Cedoca s'accompagne d'une spécialisation des chercheur·es, qui désormais sont divisé·es en aires géographiques et par une plus grande collaboration entre les officier·es de protection et les chercheur·es du Cedoca :

Depuis 2001, ces contacts [entre le Cedoca et les officier·es de protection] s'inscrivent dans un cadre structurel. Les agents des piliers géographiques et des sections projets se réunissent régulièrement avec les chercheurs du desk correspondant. Ces réunions permettent de communiquer les dernières évolutions de la situation effective dans les pays d'origine, d'interpréter les informations collectées, de déterminer les recherches à mener prioritairement et d'assurer le suivi des questions adressées au Cedoca. Ces réunions visent à optimiser la collaboration et l'interaction entre les services. Les agents traitants peuvent également s'adresser directement aux chercheurs pour toute demande d'information. Ces contacts sont encouragés, de façon à pouvoir affiner certaines questions ou pour situer une information ponctuelle dans un contexte plus large (CGRA 2002 : 36-37).

Ces ajustements organisationnels au début des années 2000 permettent le développement d'une expertise relativement importante au sein du Cedoca sur plusieurs thématiques, notamment sur les enjeux relatifs à l'orientation sexuelle. Alors que jusqu'à maintenant chaque officier·e de protection menait les recherches propres à son cas, désormais les recherches sont mutualisées dans un souci d'efficacité, notamment lorsqu'une thématique – comme l'orientation sexuelle – est invoquée par plusieurs requérant·es.

Parallèlement à ces ajustements organisationnels, la création de la première association qui accompagne les demandeurs et demandeuses d'asile OSIG en Belgique contribue au développement

d'une expertise au sein du Cedoca. En 2001, cinq amis créent au sein de la Maison Rose d'Anvers l'association WISH après le retentissement de l'affaire du *Queen Boat*<sup>133</sup>. Initialement, les fondateurs de cette association ne s'étaient pas donnés pour mission d'accompagner les requérant-es OSIG dans leur procédure d'asile en Belgique, mais de lutter pour le respect des droits humains des minorités sexuelles à l'international. S'inspirant des pratiques d'Amnesty International, les premières actions menées par cette association ont consisté à écrire des lettres ouvertes et d'organiser des évènements qui traitent des enjeux relatifs aux droits humains des minorités sexuelles<sup>134</sup>. Au fil du temps, WISH crée des réseaux de contacts avec plusieurs associations dans les pays africains, ce qui lui permet d'acquérir une certaine expertise sur la situation des minorités sexuelles dans ces pays. Ainsi, lorsque des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG se présentaient aux associations LGBT, ils étaient la plupart du temps renvoyé-es vers WISH qui, du fait de ses réseaux dans les pays africains et de son expertise sur cette partie du monde, était en mesure de leur fournir des pièces à ajouter à leur dossier d'asile<sup>135</sup>. Très vite, le CGRA, et notamment les chercheur-es du Cedoca, qui avaient besoin d'informations sur la situation des minorités sexuelles dans les pays d'origine des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG, entrent en contact avec WISH afin de bénéficier de leurs réseaux et de leur expertise, comme le confie l'un des membres fondateurs de l'association :

Une femme du CGRA nous avait contactés. Du Cedoca... voilà, maintenant je me rappelle. Le Cedoca est le centre de documentation du CGRA. Elle voulait savoir ce que nous savions sur la situation des gays au Sénégal. Elle voulait aussi savoir en quoi consistait notre action, et nous on voulait savoir comment fonctionnait le processus d'asile de l'intérieur. Elle voulait de l'information sur nous, et nous sur eux<sup>136</sup>.

Ainsi, contrairement à d'autres pays, le rôle joué par le milieu associatif, et notamment par l'association WISH, lors du développement des premiers instruments spécifiques au traitement des demandes d'asile OSIG n'est pas un rôle de revendication, mais plutôt de pourvoyeur d'expertise<sup>137</sup>. Ces échanges

---

<sup>133</sup>. Cette affaire concerne l'arrestation le 11 mai 2001 de 52 hommes accusés de « débauche », à bord d'une boîte de nuit gaie flottante amarrée sur le Nil au Caire, en Égypte. Voir Nicola Pratt (2007).

<sup>134</sup> Entretien n° 9.

<sup>135</sup> Entretien n° 23.

<sup>136</sup> Entretien n° 12.

<sup>137</sup> Comme le soulignent Jean Faniel, Corinne Gobin et David Paternotte (2020 : 18) ce répertoire d'action est assez commun en Belgique : « la plupart du temps, les mobilisations prennent, d'une part, la forme d'interventions feutrées par

informels entre le Cedoca et WISH s'inscrivent dans le contexte, évoqué plus haut, de restructuration en profondeur du CGRA et d'ouverture aux associations. Comme le confie une chercheuse du Cedoca, les échanges avec les associations LGBT en Belgique n'étaient alors pas rares :

Il nous arrivait de contacter les associations belges LGBT pour avoir un contact sur place [dans les pays d'origine des demandeurs et demandeuses d'asile]. On les a par exemple contactés pour trouver quelqu'un en Mauritanie qui puisse m'aider à trouver quelqu'un sur une question précise. J'ai également contacté des associations qui menaient des projets avec des associations au Niger ; j'espérais, et c'était le cas d'ailleurs, qu'ils pourraient me mettre en contact avec des gens sur place<sup>138</sup>.

Alors qu'il dépendait largement de l'expertise du HCR et de ses homologues dans la phase précédente, le CGRA devient une institution dont les autres autorités asilaires s'inspirent, notamment pour ce qui est de la recherche sur les pays d'origine et particulièrement sur les enjeux liés à l'orientation sexuelle, du fait de son expertise et ses réseaux développés au sein du Cedoca. Cette expertise est partagée avec plusieurs pays avec lesquels la Belgique a développé des relations bilatérales ainsi qu'à travers les forums multilatéraux dont la Réunion A8, qui réunit les responsables et chef-fes de service des centres de recherche des autorités asilaires, et le projet Argo, lancé par la Commission européenne en 2002 afin de promouvoir la collaboration administrative entre les autorités d'asile (CGRA 2003 : 30-39). Le Cedoca développe une expertise telle que lorsque le Bureau européen d'appui en matière d'asile produit un guide sur la recherche d'information sur la situation des minorités sexuelles dans les pays d'origine, la rédaction lui est confiée avec son homologue néerlandais (BEAA 2015).

En 2005, alors que la Directive Qualification, qui reconnaît explicitement les persécutions du fait de l'orientation sexuelle en tant que motif d'octroi du statut de réfugié-e vient d'être adoptée par l'Union européenne, le CGRA diversifie ses instruments relatifs au traitement des demandes d'asile OSIG. En effet, l'enjeu des « réfugié-es LGBTI » qui était surtout abordé sous l'angle de la crédibilité des requérant-es OSIG est désormais également abordé en termes de traitement de dossier et de prise en compte de leur vulnérabilité. Cette évolution est marquée par la création d'une Cellule de

---

le biais de pressions, de lobbying, d'expertise ou de négociations avec les pouvoirs publics dont l'accès est favorisé par la relative porosité institutionnelle du pouvoir [...] et d'autre part, celle d'action démonstratives telles que des pétitions, des grèves, des manifestations ou encore des parades dont l'objectif est à la fois de se compter et de se rendre visibles ».

<sup>138</sup> Entretien n° 15.

coordination genre chargée de traiter les problématiques liées au genre, à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre au sein du CGRA. Elle se compose d'une coordinatrice et de sept agent·es, chacun·e étant rattaché·e à une aire géographique. La coordinatrice de cette cellule est chargée de la détermination et du suivi des lignes directrices au sein du CGRA et de répondre aux besoins spécifiques des sections géographiques sur les enjeux relatifs au genre, à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre. Les agent·es au sein de cette cellule de coordination sont quant à eux·elles chargé·es de répertorier les besoins des officier·es de protection en termes de formation et d'information ; iels sont également chargé·es de centraliser, au niveau de leurs sections respectives, les décisions dans lesquelles des thématiques liées au genre, à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre sont invoquées (CGRA 2005 : 21).

Dès sa création, cette cellule de coordination développe plusieurs lignes directrices sur l'audition et des formations pour sensibiliser les officier·es de protection aux enjeux relatifs à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre. Elle est également chargée de récolter des statistiques ventilées en fonction du motif de persécution, lui permettant de suivre l'évolution de ces demandes et d'adapter les instruments qu'elle développe. Ces statistiques montrent que le motif de persécutions lié au genre le plus souvent invoqué est l'homosexualité et que le nombre de demandeurs et demandeuses d'asile OSIG ne fait qu'augmenter d'une année à l'autre<sup>139</sup>.

Comme suggéré par une agente de la Cellule de coordination genre, celle-ci résulte essentiellement de l'adoption par l'UE des directives de la première phase du RAEC dont la Directive Procédure qui exige des États membres qu'ils « veillent à ce que la personne chargée de mener l'entretien soit suffisamment compétente pour tenir compte de la situation personnelle ou générale dans laquelle s'inscrit la demande, notamment l'origine culturelle ou la vulnérabilité du demandeur »<sup>140</sup>. Il est alors devenu nécessaire que le CGRA de développer des lignes directrices internes et des formations à l'attention de ses officier·es de protection pour le traitement des demandes d'asile OSIG<sup>141</sup>.

---

<sup>139</sup> Le nombre de demandeurs et demandeuses d'asile invoquant des persécutions du fait de leur orientation sexuelle est de 188 en 2007, 226 en 2008, 376 en 2009, 528 en 2010, 823 en 2011, 1.059 en 2012 et 1.225 en 2013.

<sup>140</sup> Directive 2005/85/CE du Conseil du 1<sup>er</sup> décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres, art. 13-3a.

<sup>141</sup> Entretien n° 78.

La création de cette cellule de coordination vise également à répondre aux revendications du monde associatif, notamment des associations LGBT belges, qui commencent à se pencher sur les enjeux relatifs à l'asile à partir du milieu des années 2000. D'ailleurs, une des fonctions officielles de la coordinatrice de la Cellule de coordination genre est d'agir en tant que personne-ressource pour les correspondants extérieurs, dont les associations (CGRA 2006 : 26). Jusqu'alors, la seule association impliquée dans le processus de traduction de la catégorie de « réfugié-e LGBTI » est WISH. Comme évoqué plus haut, WISH étant une association de solidarité internationale, elle s'est surtout employée à collaborer avec le Cedoca, mais n'a pas porté de revendications concernant la procédure d'asile et le traitement des demandes d'asile OSIG. Lorsque des associations comme Tels Quels, plus professionnalisées que WISH, se penchent sur cet enjeu, la pression se fait davantage ressentir au sein du CGRA concernant la formation de ses officier-es de protection et la mise en place d'instruments spécifiques pour le traitement des demandes d'asile OSIG. Comme le suggère un membre de Tels Quels, ces revendications s'inscrivent dans le sillage des revendications pour le mariage entre personnes de même sexe en Belgique :

Comme je t'ai dit, la question des demandeurs d'asile est née des couples mixtes, et donc, elle était directement liée au mariage. [...] En mars 2003 la loi passe, le premier mariage homosexuel est célébré en Belgique le 6 juin 2003. C'est un mariage entre une Belge et un Brésilien, mais la commune ne s'oppose pas au mariage, donc on ne réalise pas qu'il va y avoir un problème. Ce n'est qu'en septembre/octobre 2003 que certains viennent à Tels Quels en disant « moi, je n'ai pas pu me marier ». Et donc voilà, on s'est dit « pourquoi certaines communes acceptent et certaines communes refusent? [...] Et donc, dès janvier, on invite Laurette Onkelinx, la ministre de la Justice, pour l'interpeller sur les communes qui refusent. Le 3 juillet 2004, elle modifie la loi. Et du coup, à partir du 15 octobre, toutes les communes sont obligées d'accepter le mariage avec des étrangers. [...] Mais tout s'est fait comme ça. En même temps en fait. Une question en a entraîné une autre. Donc on a eu ceux qui pouvaient se marier en Belgique ; et alors ceux qui n'avaient pas d'amant faisaient comment? Ou ceux qui étaient en couple? Parce qu'on a eu des couples qui venaient pour demander l'asile. [...] Donc tu vois, les questions se sont succédées en fait. Les questions se sont succédées comme ça parce que la question se posait à un moment donné<sup>142</sup>.

Face à ces revendications, le CGRA « fait montre d'ouverture et de volonté de dialogue avec les associations LGBT belges qui jouent un rôle dans l'accompagnement des demandeurs d'asile se

---

<sup>142</sup> Entretien n° 64.

déclarant LGBT »<sup>143</sup>. Par exemple, en 2008, l'association Tels Quels a été invitée à intervenir au sein du CGRA à la demande des officier·es de protection (CGRA 2008 : 38). Cependant, à partir du début des années 2010, alors que les enjeux relatifs à l'asile sur base de l'orientation sexuelle et l'identité de genre font la une des médias en Belgique et deviennent un enjeu saillant politiquement, le CGRA prend peu à peu ses distances avec le milieu associatif LGBT. Ce fut particulièrement marqué après que les médias se soient fait l'écho de plusieurs cas de « faux réfugiés » qui se seraient déclarés LGBT sans l'être réellement et qui avaient été soutenus dans leurs démarches d'asile par Tels Quels<sup>144</sup>.

En résumé, la phase de stabilisation de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » est marquée par une autonomisation du CGRA par rapport au HCR, notamment pour ce qui est des enjeux relatifs à l'orientation sexuelle et l'identité de genre. Alors que ce type de demandes augmentent, le CGRA se met à développer une importante expertise interne en la matière. Dans un premier temps, cette expertise est développée au sein du Cedoca, qui s'assure que les officier·es de protection soient plus à même d'établir la crédibilité des requérant·es OSIG en publiant plusieurs rapports sur la situation des minorités sexuelles dans leur pays d'origine. Depuis la création de la Cellule de coordination genre en 2005, sont également développées des lignes directrices et des formations permettant un meilleur traitement des demandes d'asile OSIG. Ces nouveaux instruments résultent des évolutions législatives à l'échelon européen, mais également des revendications des associations LGBT belges qui dans le sillage de l'adoption du mariage entre personnes de même sexe se penchent sur la problématique de l'asile.

### **3. Verrouillage (2010+) : *Mainstreaming* et harmonisation des pratiques**

L'année 2010 constitue un nouveau tournant dans le processus de catégorisation des « réfugié·es LGBTI » en Belgique, initiant la phase de verrouillage. Le nombre de demandeurs et demandeuses d'asile OSIG atteint une masse critique au sein du CGRA<sup>145</sup>. De fait, la problématique se pose

---

<sup>143</sup> Entretien n° 78.

<sup>144</sup> Entretien n° 8.

<sup>145</sup> En 2010, sur les 13.170 décisions prises par le CGRA, 1.621 concernaient des demandes d'asile comportant un ou plusieurs motifs liés au genre. Parmi ces 1.621 décisions, 528 étaient liées à l'orientation sexuelle et/ou à l'identité de genre (CGRA 2010 : 12).

désormais en termes d'harmonisation des pratiques des officier·es de protection et les instruments mis en place au sein de l'autorité asilaire belge vont dans ce sens. Le mandat de la Cellule de coordination genre est renforcé et vise désormais « à améliorer et à harmoniser le traitement des demandes d'asile liées au genre » (CGRA 2010 : 34). Par conséquent, en 2010, un *vade-mecum* contenant toutes les références, les notes, les documents et les informations utiles pour le traitement des demandes d'asile liées au genre, à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre est produit et distribué aux officier·es de protection. Outre la formation des officier·es de protection, un volet important de l'harmonisation des pratiques au sein du CGRA consiste à former les interprètes sur les enjeux relatifs à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre. En 2012, près d'une centaine d'entre eux·elles participent à une formation dont l'objectif est de les sensibiliser et de les informer au sujet des caractéristiques spécifiques liées aux demandes d'asile OSIG (CGRA 2012 : 22). En 2013, un débat public sur les persécutions liées à l'orientation sexuelle et l'identité de genre est organisé au sein du CGRA, marquant le point d'orgue de la reconnaissance de ce nouveau motif d'octroi du statut de réfugié·e par l'autorité de l'asile belge. La même année, la loi belge sur les étrangers reconnaît explicitement les persécutions du fait de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre en tant que motif d'octroi du statut de réfugié·e selon le critère de l'appartenance à un certain groupe social de la Convention de Genève (CGRA 2013 : 21).

Cette volonté d'harmonisation au sein du CGRA peut en partie s'expliquer par la pression exercée par la cour d'asile belge : le Conseil du contentieux des étrangers. Jusqu'à maintenant, les acteurs de l'arène judiciaire étaient relativement absents du processus de traduction de la catégorie des « réfugié·e LGBTI », notamment car le CEE ne fut créé qu'en 2006<sup>146</sup>. Cependant, à partir de 2010 son rôle devient prépondérant, notamment dans l'harmonisation des pratiques relatives à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre. Comme évoqué plus haut, l'appartenance à un groupe social particulier des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG n'a jamais été débattue en Belgique. Cependant, malgré ce consensus, les raisonnements juridiques développés par les juges pour accorder (ou pas) la protection internationale à un·e requérant·e OSIG divergeaient. Cette divergence est particulièrement

---

<sup>146</sup> Le CCE a été créé par la loi du 15 septembre 2006 réformant le Conseil d'État. La raison principale derrière la création de cette nouvelle juridiction était l'arriéré juridictionnel existant en matière de contentieux des étrangers, surtout auprès du Conseil d'État, mais également auprès de la Commission permanente de recours des réfugiés (CPRR) supprimée dont le CCE a hérité l'arriéré historique.

marquée entre les chambres francophones et néerlandophones<sup>147</sup>. Pour y remédier, à partir des années 2010, le CCE publie une note interne mise à jour régulièrement et intitulée *Les demandes d'asile sur l'homosexualité : principes de raisonnement et de preuve*. Dans cette note, la cour d'asile belge distingue cinq cas de figure pour guider les juges dans leur décision en s'appuyant sur la jurisprudence et ainsi permettre une harmonisation des pratiques, notamment entre les juges francophones et néerlandophones<sup>148</sup>. Une jurisprudence homogène émerge concernant ce motif d'octroi au sein du CCE, ce qui pousse le CGRA à s'adapter pour éviter que les décisions de première instance ne soient cassées en appel, comme le confie une enquêtrice de la Cellule de coordination genre : « le CCE a eu une influence indirecte sur notre manière de travailler. Vous savez, lorsque nous prenons des décisions, le but est que cette décision ne soit pas cassée en appel. Donc on reste très attentifs aux arrêts du CCE »<sup>149</sup>.

Au fur et à mesure que le CCE s'organise et développe sa jurisprudence, entre autres autour des persécutions relatives à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre, le CGRA voit son service juridique croître pour être en mesure de suivre les arrêts publiés. La jurisprudence du CCE concernant les demandes d'asile OSIG est analysée par le service juridique du CGRA, qui rapporte à la Cellule de coordination genre les pratiques à adopter pour établir la crédibilité des requérant·es et les critères qui doivent être retenus pour octroyer le statut de réfugié·e. Cette information, une fois centralisée par la Cellule de coordination genre, est transmise aux sections géographiques afin d'harmoniser les pratiques de toutes les officier·es de protection qui traitent les dossiers liés à ce motif<sup>150</sup>.

Outre les pressions des acteurs de l'arène judiciaire, le CGRA a dû faire face aux pressions des acteurs de l'arène associative qui se sont fait davantage ressentir à partir des années 2010. Le fait est

---

<sup>147</sup> Il convient de noter que les divergences entre chambres francophones et néerlandophones ne sont pas propres aux demandes d'asile OSIG et ont à plusieurs reprises été pointées du doigt par les député·es belges dans le cadre des questions au gouvernement.

<sup>148</sup> Les cinq cas de figure sont : 1) les persécutions en raison de son homosexualité invoquées par le requérant sont établies, 2) les persécutions invoquées par le requérant ne sont pas établies, mais son homosexualité n'est pas remise en cause, 3) les persécutions invoquées par le requérant ne sont pas établies et l'homosexualité alléguée du requérant ne se manifeste pas par son implication dans une relation homosexuelle crédible, mais des attestations diverses sont produites pour prouver son homosexualité, 4) l'orientation sexuelle du requérant n'a pas été suffisamment ou correctement investiguée, 5) le requérant n'invoque ni persécution ni relation homosexuelle dans son pays d'origine, mais se prétend homosexuel et dit ne pas pouvoir vivre son homosexualité en raison de la crainte qu'il éprouve dans son pays d'origine (CCE 2015 : 1-6).

<sup>149</sup> Entretien n° 24.

<sup>150</sup> Entretien n° 78.

que le paysage associatif a beaucoup évolué entre la phase de stabilisation et la phase de verrouillage, notamment avec l'émergence de nouvelles associations, souvent créées par d'ancien·ne·s demandeurs et demandeuses d'asile qui ont obtenu la protection internationale en Belgique, comme Balkan, Omnya et Why Me. Par ailleurs, les associations LGBT, en particulier les associations couples, se sont également saisies des enjeux relatifs à l'asile, mettant cette problématique à l'avant-scène, comme en 2017 lorsque la Rainbow House de Bruxelles, Arc-en-ciel Wallonie et Çavaria ont choisis la thématique « Asile et migration : Crossing Borders » pour la Belgian Pride. Comme l'évoque un des membres de Çavaria, l'intérêt des associations couples LGBT pour les enjeux relatifs à l'asile commence à se manifester suite à l'agression dans un centre d'accueil d'un couple de demandeurs d'asile OSIG à la fin des années 2000 :

I remember a case in Antwerp it must be in 2007. It was the Red Cross asylum center in Antwerp where two Russian guys were. It was a couple and they were beaten by other people there. The asylum center contacted the Pink House to ask: 'what can we do?' 'Well, it's your task to give them safety, it's not ours.' So there were problems inside. Sometimes visible problems inside asylum centers<sup>151</sup>.

A la suite de cet événement, les associations couples LGBT ont commencé à se mobiliser sur les enjeux relatifs à l'asile. Dans un premier temps, leur principal objectif était d'assurer la sécurité des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG au sein des centres d'accueil et de sensibiliser le personnel à ces enjeux. Les premières actions furent menées par des membres de ces associations, eux-mêmes gays, qui travaillent au sein des centres d'accueil de la Croix-Rouge et de Fedasil. Une première initiative individuelle et bénévole est lancée en 2008 par Bart Hermans au centre d'accueil de Saint-Trond en Région flamande qui a mené des actions de sensibilisation à travers des groupes de discussions<sup>152</sup>. Cette initiative trouve un écho auprès d'un autre travailleur social, Daniel Huygens, qui travaille au centre d'accueil du Petit Château à Bruxelles et qui est par ailleurs très impliqué au sein de la Rainbow House de Bruxelles, dont il fut le président au début des années 2010. Comme évoqué par ce dernier, à partir de ces initiatives individuelles, deux projets sont lancés : Aangepaste Hulpverlening voor Holebi-Asielzoekers (AHHA) à destination des travailleurs et travailleuses sociaux·les et Rainbows United à

---

<sup>151</sup> Entretien n° 13.

<sup>152</sup> Entretien n° 25.

destination des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG, chapeauté par la Coordination Holebi Bruxelles<sup>153</sup>. Daniel Huygens se rappelle ainsi :

Ce projet est né de l'initiative d'un collègue néerlandophone travaillant au centre d'accueil pour réfugiés de Saint-Trond. Il s'est rendu compte, à partir des questions posées par certains demandeurs d'asile LGBT, que rien n'était spécifiquement mis en place pour eux. Il y a deux ans et demi, j'ai fait le même constat au Petit Château et j'ai pris le même genre d'initiative. Nous avons depuis décidé de regrouper nos idées et d'essayer d'élargir le projet à l'ensemble des centres fédéraux gérés par Fedasil qui a, non seulement approuvé, mais aussi proposé d'élargir le projet à l'ensemble du réseau d'accueil. Le projet comporte deux volets. Le premier se développe depuis 2008 au sein de Fedasil et offre une aide spécifique pour l'orientation sexuelle des demandeurs d'asile (AHHA). Il s'agit d'un projet intégré dans un contexte de travail général, destiné aux intervenants sociaux, afin de les sensibiliser à la situation des résidents LGBT et de leur fournir les informations utiles permettant de les accompagner dans les meilleures conditions. Pour cela, nous avons créé sur notre réseau intranet une section consacrée aux homosexuels. On y retrouve entre autres des informations qui permettent de contextualiser l'homosexualité, des outils pratiques en vue de l'entretien au CGRA ou encore des publications nationales et internationales qui peuvent servir à compléter le dossier de demande d'asile. Ce volet commence peu à peu à se développer dans les centres de la Croix-Rouge et au sein des initiatives locales d'accueil des CPAS [Centre public d'action sociale]. Le deuxième volet du projet nommé Rainbows United est destiné aux résidents homosexuels ou transsexuels eux-mêmes. Cet accompagnement se fait en collaboration avec la Maison Arc-en-ciel, l'ASBL [association sans but lucratif] Merhaba et la Belgian Pride. Pour ce volet, Fedasil est partenaire. L'activité Rainbows United a démarré en mars 2010 et, à l'heure actuelle, nous suivons quelque 75 personnes, de 17 à 20 nationalités différentes avec une dominante de personnes originaires du Sénégal, du Cameroun et de Mauritanie<sup>154</sup>.

Quelques mois plus tard Çavaria, l'association couple LGBT en Flandre, lance un projet similaire dénommé Safe Havens. Cependant, la visée de ce nouveau projet va plus loin que celui lancé par Bart Hermans et Daniel Huygens dans la mesure où il s'agit de sensibiliser les professionnels de l'asile aux enjeux de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre au-delà des centres d'accueil, notamment au sein du CGRA :

---

<sup>153</sup> Dans le cadre de l'enquête de terrain j'ai pu assister à plusieurs rencontres au sein de la Rainbow House de Bruxelles du projet Rainbows United. A destination des demandeurs et demandeuses d'asile, ces rencontres étaient organisées en collaboration avec les associations Omnya et Why Me.

<sup>154</sup> Huygens, Daniel, « De la difficulté à révéler l'intime », *L'homosexualité à l'épreuve des cultures*, octobre 2010.

We tried to do it in a more structural way and on a higher level. So we had even meeting with the commissioner, the boss of the CGVS<sup>155</sup>. The boss is the one who officially signs that someone is getting asylum or not. So we even contacted him and we talked to him. In that period there was more and more awareness inside the CGVS about the issue, but they always said: 'There are no problems, we do know what we have to do and we are well informed, and we have all the information on the country of origin. But if you have more information just give them to us. But trust us, they are not real problems, we are doing our job, and we know what we are doing.' [...] What we tried to do in the project was to bring all the partners together. The partners inside the LGBT movement but also to have contact with advocates who work on it, with the CGVS, with Fedasil, with others. But there was no real will to work on it. It was, 'Yes, it's important' and then 'Sorry, but we can't come to the meeting', or something like that. There was no real will to work on it because it's not a real problem. In that period, we also became a member of Vluchtelingenwerk Vlaanderen which is the umbrella organization for refugee organizations. We wanted to find allies to work on it and that is good practice, I think<sup>156</sup>.

Face au manque d'assiduité des autorités asilaires, pour mener à bien ce projet, Çavaria et d'autres associations se sont organisées, pesant davantage dans le processus d'action publique. Des contacts ont été lancés avec le Vluchtelingenwerk Vlaanderen, une association coupole pour les réfugié·es qui en 2012 publie un premier rapport sur la situation des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG (Vluchtelingenwerk Vlaanderen 2013). Ainsi, les enjeux relatifs aux requérant·es OSIG, longtemps circonscrits au milieu associatif LGBT, sont désormais publicisés hors de ce milieu.

Par ailleurs, les associations LGBT coupoles des trois régions (Rainbow House Bruxelles, Arc-en-ciel Wallonie et Çavaria) s'organisent également entre elles pour porter un message politique clair et audible. Ce travail de plaidoyer des associations coupoles plus professionnalisées est complété par le travail de plus petites associations chargées de l'accompagnement des demandeurs et demandeuses d'asile, qui ont émergé au cours des années 2010. Ces associations, hébergées par la Rainbow House de Bruxelles, ont la plupart du temps été créées par d'ancien·nes demandeurs et demandeuses d'asile OSIG qui ont obtenu le statut de réfugié·e en Belgique, ce qui leur donne une légitimité supplémentaire pour traiter de cette problématique<sup>157</sup>. C'est notamment le cas d'associations comme Balkan qui soutient les requérant·es de Russie et d'Europe de l'Est, Omnya qui soutient les requérant·es du Maghreb et du Moyen-Orient et Why Me qui soutient les requérant·es d'Afrique subsaharienne. Si les

---

<sup>155</sup> L'acronyme en néerlandais de CGRA, pour Commissariaat-generaal voor Vluchtelingen en de staatlozen.

<sup>156</sup> Entretien n° 13.

<sup>157</sup> Entretien n° 16.

associations LGBT ont été en mesure de porter un message clair auprès des autorités de l'asile malgré un nombre assez important d'acteurs investis, c'est qu'elles se sont constituées en véritable réseau en établissant des nœuds de connexions au sein de chaque communauté linguistique avec des associations, comme Merhaba, qui, en raison de leur caractère bilingue, se sont constituées en canaux de transmission entre les nœuds<sup>158</sup>. Cette configuration permet de mutualiser l'expertise, tout en augmentant les capacités de diffusion.

Une telle stratégie met sur l'agenda politique les enjeux relatifs aux demandeurs et demandeuses d'asile OSIG. Les parlementaires belges se mettent à traiter de cette problématique absente du débat public quelques années auparavant. Aussi bien à gauche qu'à droite, les député·es remettent en question les pratiques du CGRA, particulièrement en ce qui concerne le traitement des demandes d'asile OSIG. Dans une intervention du 10 juin 2013, la députée Sarah Smeyers (N-VA) avance des critiques relatives aux procédures au sein de CGRA, déjà formulées par les associations :

Les instances chargées de l'asile en Belgique admettent que les persécutions sur la base de l'orientation sexuelle constituent un risque réel dans certaines parties du monde. La crainte de persécutions sur la base de l'orientation sexuelle peut ouvrir le droit au statut de réfugié. Le nombre de demandes d'asile motivées par l'orientation sexuelle est en hausse : entre 2007 et 2012, il est passé de 188 à 1.059. Dans environ un cas sur cinq, les demandeurs d'asile concernés ont obtenu le statut de réfugié. Il va sans dire qu'une enquête approfondie doit vérifier à chaque fois la crédibilité du récit du candidat réfugié et le bien-fondé de sa crainte d'être renvoyé dans son pays d'origine. Les procédures auxquelles les demandeurs d'asile holebi sont soumis suscitent toutefois de nombreuses critiques. Ainsi, des idées rigides et des stéréotypes sur les personnes homosexuelles ou bisexuelles seraient pris comme point de départ. S'il est évidemment très difficile de prouver une orientation sexuelle et de se prononcer sur ce point, tout doit être mis en œuvre pour mettre en place une procédure de qualité<sup>159</sup>.

Ces enjeux sont abordés dans plusieurs autres interventions au sein de la Chambre des représentants belge, dont certaines font explicitement référence au projet Safe Havens chapeauté par Çavaria, démontrant l'impact qu'ont pu avoir les associations LGBT dans la mise à l'agenda de cette problématique au niveau politique. C'est dans ce contexte que le 1<sup>er</sup> septembre 2013 est transposé dans la législation belge la Directive Qualification qui reconnaît explicitement les persécutions du fait de

---

<sup>158</sup> Entretien n° 17.

<sup>159</sup> Question et réponse écrite n° 0494 – Législature 53.

l'orientation sexuelle et de l'identité de genre en tant que motif d'octroi du statut de réfugiés, marquant la reconnaissance formelle de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » en Belgique.

En résumé, la phase de verrouillage de la catégorie de « réfugié·e·s LGBT » en Belgique est marquée par une volonté d'harmonisation des pratiques de traitement des demandes d'asile OSIG. Les acteurs de l'arène judiciaire, dont le Conseil du contentieux des étrangers, jusque-là absents du processus de traduction de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » ont contribué à faire pression sur le CGRA en développant des principes de raisonnements et une jurisprudence claire. Les acteurs de l'arène associative ont également fortement contribué à pousser le CGRA à corriger sa procédure d'établissement de la crédibilité des requérant·es OSIG et à harmoniser ses pratiques en s'organisant en réseau et en mettant ces enjeux à l'agenda des parlementaires belges.

#### **4. Conclusion**

La fabrique de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » a connu trois phases caractérisées par des modalités de traduction propres. Lors de la phase de genèse, alors que les demandes d'asile OSIG restent relativement rares, il est d'emblée reconnu que les persécutions du fait de l'orientation sexuelle constituent un motif d'octroi du statut de réfugié·e. Contrairement aux autres pays receveurs de demandeurs et demandeuses d'asile cet enjeu ne fait pas débat en Belgique qui est largement influencée par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés à cet égard. La genèse de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » intervient essentiellement au sein de l'arène administrative, dans la lignée des développements internationaux et nationaux pour une meilleure prise en compte des spécificités liées au genre dans la procédure d'asile.

En 2002, alors que les demandes d'asile OSIG se font toujours plus nombreuses, est initiée la phase de stabilisation de la catégorie de « réfugié·e LGBTI ». Durant celle-ci, les enjeux relatifs à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre s'autonomisent des enjeux relatifs au genre au sein du CGRA. Les premiers instruments OSIG sont développés au sein de l'autorité asilaire belge qui consistent essentiellement en des rapports sur la situation des minorités sexuelles dans les pays d'origine des demandeurs et demandeuses d'asile. Une fois les directives de la première phase du Régime d'asile européen commun adoptées par l'UE, sont également développés des instruments sous forme de lignes directrices et de formations sur l'audition des requérant·es OSIG.

La phase de verrouillage, initiée en 2010, est marquée par l'émergence de nouveaux acteurs autour des enjeux relatifs à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre qui poussent le CGRA à revoir ses procédures d'asile. Les acteurs de l'arène judiciaire, et notamment le Conseil du contentieux des étrangers, incite le CGRA à adapter ses pratiques en développant des principes de raisonnement et une jurisprudence claire. Les acteurs de l'arène associative, organisés en réseau autour des associations couples influencent également le CGRA dans ses pratiques en mettant l'enjeu des « réfugié·es LGBTI » sur l'agenda des parlementaires belges.



# Chapitre 4

## France : les réfugié·es LGBTI, plus vulnérables que les autres

Le 15 mai 1998, le statut de réfugiée est octroyé pour la première fois en France à une requérante invoquant des persécutions du fait de son identité de genre<sup>160</sup>. La demandeuse d’asile, une femme trans algérienne, a saisi le Conseil d’État après le rejet de sa demande auprès de l’Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) et de son recours auprès de la Cour nationale du droit d’asile (CNDA)<sup>161</sup>. La plus haute juridiction française casse la décision de la juridiction d’appel, s’appuyant sur l’analyse de Jean-Denis Combrexelle, commissaire du gouvernement, selon lequel un groupe social est « un groupe perçu et reconnu par la société comme un ensemble spécifique », pouvant de ce fait inclure aussi bien les personnes trans que les personnes homosexuelles (Fraissinier-Amiot 2011 : 4). Quinze années après cette décision, les premiers instruments pour le traitement des demandes d’asile liées à l’orientation sexuelle et à l’identité de genre voient le jour au sein de l’OFPRA. Ces instruments prennent la forme de lignes directrices et de formation à l’intention des officier·es de protection et des interprètes pour les guider dans le processus d’audition des demandeurs et demandeuses d’asile OSIG. Ainsi, alors même que la législation française de l’époque n’admettait pas les persécutions du fait de l’orientation sexuelle et de l’identité de genre en tant que motif d’octroi du statut de réfugié·e, le

---

<sup>160</sup> Commission de recours des réfugiés, *Ourbib*, 15 mai 1998.

<sup>161</sup> La loi du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l’immigration, à l’intégration et à l’asile consacre l’autonomie institutionnelle de la Commission des recours des réfugiés (CRR), jusqu’ici rattachée à l’OFPRA et en transforme le nom en Cour nationale du droit d’asile (CNDA). Pour éviter toute confusion, seule la nouvelle dénomination sera utilisée tout au long de cette thèse.

développement de ces instruments au sein de l'OFPRA marque la reconnaissance d'une nouvelle catégorie de réfugié-e en France : les « réfugié-es LGBTI ».

Ce chapitre examine le processus de fabrication de la catégorie de « réfugié-e LGBTI » en France, qui a été initié en 1995. Comme en Belgique, ce processus s'est déroulé en trois étapes : genèse, stabilisation et verrouillage. Cependant, les modalités de traduction de cette nouvelle catégorie sont spécifiques au cas français, du fait notamment du rôle joué par les acteurs, qui varie en fonction de logiques interprétatives et positionnelles propres à ce contexte.

Pour ce qui est des logiques interprétatives, en France, la traduction de la catégorie de « réfugié-e LGBTI » s'est opérée à travers le prisme de la vulnérabilisation. Cette grille de lecture s'inspire essentiellement de celle de l'Union européenne qui, comme évoqué dans le chapitre 2, suggère que les requérant-es OSIG doivent jouir d'une position particulière au sein du contingent de demandeurs et demandeuses d'asile du fait de leur vulnérabilité. Ce prisme devient explicite en France à partir du milieu des années 2000, à la suite de l'adoption à l'échelon européen des directives du Régime d'asile européen commun. Cependant, il est perceptible bien avant, dès la fin des années 1990, à travers le débat qui oppose la CNDA et le Conseil d'État sur l'interprétation de la notion d'« appartenance à un certain groupe social ». Selon la juridiction d'appel, seul-es les requérant-es OSIG qui manifestent ostensiblement leur orientation sexuelle ou leur identité de genre devraient pouvoir se prévaloir de ces motifs pour obtenir le statut de réfugié-e, car étant particulièrement sujet-tes aux persécutions et donc plus vulnérables que les autres (approche de la visibilité sociale). Au contraire, selon le Conseil d'État, le fait de partager une caractéristique commune qui les met en marge de la société devrait suffire aux requérant-es OSIG pour se prévaloir de la protection internationale (approche de la perception sociale). Ce débat est tranché en 2010 suite au rattachement institutionnel de la CNDA au Conseil d'État, qui a dû se conformer à la jurisprudence de la plus haute juridiction française.

Pour ce qui est des logiques positionnelles, trois facteurs semblent avoir été déterminants, chacun étant lié aux configurations historiques et aux rapports de pouvoir au sein des arènes où s'est opérée la traduction de la catégorie de « réfugié-e LGBTI » : l'arène administrative, l'arène associative et l'arène judiciaire. La faiblesse institutionnelle de la Cour nationale du droit d'asile constitue le premier facteur, qui d'un point de vue institutionnel a pu contraindre l'action des acteurs au sein de l'arène judiciaire. Il convient de rappeler que, pendant près de soixante ans l'OFPRA a exercé une tutelle formelle sur la CNDA, jusqu'à ce que la cour d'asile française soit rattachée au Conseil d'État en 2009. Aujourd'hui

encore, cette institution peine à se constituer en entité propre, distincte de son principal justiciable : l'OFPRA. Cette faiblesse institutionnelle a eu des répercussions directes sur le rôle joué par le juge d'asile français à qui il a fallu plus de quinze années pour établir une jurisprudence claire concernant la reconnaissance des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG en tant que groupe social particulier.

La double tutelle qu'exercent le ministère des Affaires étrangères et le ministère de l'Intérieur sur l'OFPRA constitue le deuxième facteur d'ordre institutionnel qui a pu influencer le rôle des acteurs, notamment au sein de l'arène administrative. L'OFPRA est certes une autorité indépendante mais, depuis sa création en 1951, elle a été sous la tutelle administrative et financière du Ministère des Affaires étrangères, puis du ministère de l'Intérieur depuis 2010. Cette double tutelle se fait ressentir dans la manière dont fonctionne l'institution, qui tente tant bien que mal de répondre aux engagements internationaux pris par le ministère des Affaires étrangères en termes de protection des réfugié·es et aux exigences en termes de limitation d'accès au territoire pris par le ministère de l'Intérieur. Tantôt dirigée par un préfet (ministère de l'Intérieur), tantôt dirigée par un diplomate (ministère des Affaires étrangères), la culture de travail au sein de l'OFPRA évolue en fonction des objectifs de la direction en place, comme ce fut le cas lorsque Pascal Brice, à l'origine des premiers instruments OSIG au sein de l'OFPRA, fut nommé en tant que directeur général de cette institution.

Le troisième facteur qui a pu avoir des effets sur le rôle des acteurs, et notamment ceux de l'arène associative, est le caractère peu professionnalisé et plutôt militant des associations qui accompagnent les demandeurs et demandeuses d'asile en France et leur manque d'unité sur la question spécifique des requérant·es OSIG. Ainsi, l'ARDHIS qui est une des seules associations à s'être inscrite dans le prisme vulnérabilisant adopté par les pouvoirs publics s'est très vite retrouvée esseulée dans ses revendications au sein du milieu associatif. Elle s'est alors tournée vers l'OFPRA, jouant un rôle de conseil auprès de l'autorité asilaire française pour pouvoir tout de même peser dans le processus d'action publique.

Le chapitre est organisé chronologiquement autour des trois phases de fabrication de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » en France. Initiée en 1995, la phase de genèse est essentiellement portée par les acteurs de l'arène judiciaire. Jusqu'en 2010, l'interprétation du motif d'« appartenance à un certain groupe social » de la Convention de Genève et son application aux demandeurs et demandeuses d'asile

OSIG fait débat entre la CNDA et le Conseil d'État. L'arrêt *Akbondi*<sup>162</sup>, rendu le 14 juin 2010 par le Conseil d'État, qui fait pour la première fois référence à la Directive Qualification dans l'un de ses arrêts, met fin à des années de dissensions au sein de l'arène judiciaire (1).

Lors de la deuxième phase, l'enjeu évolue au-delà des débats juridiques. De nouvelles questions relatives aux techniques d'audition et à l'établissement de la crédibilité des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG émergent alors. Jusque-là essentiellement débattue au sein de l'arène judiciaire, la catégorie de « réfugié·e LGBTI » devient également un enjeu au sein des arènes associative et administrative. Avec l'implication de ces nouveaux acteurs, la question de la vulnérabilité des requérant·es OSIG devient centrale dans le processus de traduction de la catégorie de « réfugié·e LGBTI », créant des dissensions parmi les acteurs associatifs (2).

Enfin, la troisième phase, marquée par le développement de plusieurs instruments de traitement des demandes d'asile OSIG au sein de l'OFPRA, initie le verrouillage de la catégorie de « réfugié·e LGBTI ». Caractérisée par la vulnérabilisation de cette catégorie de réfugié·es, elle se joue simultanément sur le terrain administratif et politique. Alors qu'au sein de l'OFPRA est mis en place un groupe de travail transversal qui se focalise sur les enjeux spécifiques aux requérant·es OSIG, l'Assemblée nationale et le Sénat adoptent au même moment une nouvelle législation qui reconnaît explicitement les persécutions du fait de l'orientation sexuelle en tant que motif d'octroi du statut de réfugié·e (3).

## **1. Genèse (1995-2010) : Entre perception sociale et visibilité sociale**

La genèse de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » se déroule essentiellement au sein de l'arène judiciaire, notamment à travers les arrêts de la CNDA et du Conseil d'État, qui se penchent sur cet enjeu dès le milieu des années 1990, adoptant toutefois des raisonnements différents. C'est dans le cadre de l'affaire *Ourbih*, relative à la demande d'asile d'une femme trans algérienne, que l'enjeu émerge<sup>163</sup>. Dans cette affaire, la requérante a vu sa demande rejetée par l'OFPRA, puis par la CNDA au motif « que la circonstance que M. Ourbih serait transsexuel et serait, de ce fait, marginalisé au sein de la société

---

<sup>162</sup> Conseil d'État, *Akbondi*, 14 juin 2010.

<sup>163</sup> Commission de recours des réfugiés, *Ourbih*, 16 juin 1995.

algérienne ne saurait le faire regarder, au sens des stipulations précitées de la Convention de Genève, comme appartenant à un groupe social »<sup>164</sup>. Le Conseil d'État est saisi d'un pourvoi en cassation contre la décision de la CNDA qu'il casse au motif que la cour d'asile française n'a pas justifié sa décision en estimant que les craintes de persécutions alléguées par la requérante en raison de son identité de genre ne pouvaient être rattachées au motif d'« appartenance à un groupe social » de la Convention de Genève<sup>165</sup>.

Avec sa décision, qui casse l'arrêt de la CNDA, le Conseil d'État en profite pour fixer deux critères permettant de définir l'appartenance des requérant·es OSIG à un groupe social particulier : l'existence de caractéristiques communes à tous les membres du groupe qui définissent ce dernier aux yeux des autorités du pays et de la société en général et le fait que ses membres du groupe soient exposés à des persécutions. Cette approche, dite de la « perception sociale », par opposition à l'approche dite de la « visibilité sociale », suppose donc que les personnes partagent une caractéristique commune qui les met en marge de la société mais « n'exige pas que cette caractéristique soit visible à l'œil nu ou que les membres se réunissent en tant que groupe »<sup>166</sup>. L'interprétation par le Conseil d'État du motif d'« appartenance à un certain groupe social » s'appuie essentiellement sur les recommandations du HCR qui suggèrent une interprétation relativement large de cette notion (Lambert & Silga 2010 : 43).

Depuis l'affaire *Ourbib*, la CNDA ne remet plus en cause le fait que les demandeurs et demandeuses d'asile OSIG peuvent constituer un groupe social particulier au sens de la Convention de Genève et que, de fait, elles devraient être en mesure d'obtenir le statut de réfugié·e si elles font face à des persécutions dans leur pays d'origine (Aleinikoff 2008 : 323-324). Ainsi, entre la fin des années 1990 et le début des années 2000, plusieurs groupes sociaux ont été reconnus au sein de la CNDA,

---

<sup>164</sup> *Ibid.*

<sup>165</sup> Conseil d'État, *Ourbib*, 23 juin 1997.

<sup>166</sup> Türk, Volker, « Protection conventionnelle et protection subsidiaire, complémentarité ou concurrence ? L'exemple de la notion d'appartenance à un certain groupe social », Allocation dans le cadre du Colloque à l'occasion des 60 ans de la CNDA, 29 octobre 2012, p. 6.

notamment pour les requérant·es OSIG en provenance d'Algérie<sup>167</sup>, du Kazakhstan<sup>168</sup>, de Roumanie<sup>169</sup>, d'Iran<sup>170</sup> et d'Ukraine<sup>171</sup>.

Cependant, la CNDA et le Conseil d'État ne sont pas d'accord sur la manière dont il convient d'interpréter l'appartenance des requérant·es OSIG à un groupe social particulier. Si, comme évoqué plus haut, le Conseil d'État se place dans une approche dite de la « perception sociale », la CNDA adopte quant à elle une approche plus restrictive, dite de la « visibilité sociale ». Selon cette seconde approche, les requérant·es OSIG doivent revendiquer leur orientation sexuelle ou leur identité de genre et la manifester ostensiblement dans leur comportement extérieur pour se voir octroyer le statut de réfugié·e. Concrètement, selon l'approche de la CNDA, seul·es les militant·es peuvent se prévaloir du statut de réfugié·e. Une telle dissension entre le Conseil d'État et la CNDA sur l'approche à adopter pour interpréter le motif d'appartenance à un certain groupe social et sur la manière de l'appliquer aux demandeurs et demandeuses d'asile OSIG est centrale tout au long de la phase de genèse de la catégorie de « réfugié·e LGBTI », comme le suggère un juriste de la CNDA :

Alors à cette époque-là on travaille avec quoi? Il n'y a pas de normes. La loi n'en parle pas, évidemment. Il n'y a rien sur l'orientation sexuelle qui s'impose. Donc là, dans le cadre d'application des principes directeurs du HCR, il y a une volonté du juge, de la jurisprudence, d'utiliser, d'élargir même, la Convention de Genève, et c'est vrai que dans les années 90 ça a été très marqué. Une tentation de...enfin, pas une tentation. Un mouvement d'utilisation de la Convention de Genève, sur des sujets...ici on les appelle les sujets sociétaux. [...] A ce moment-là, le seul moyen d'appréhender ce genre de problématiques, c'est l'appartenance à un certain groupe social. Avec à ce moment-là des réponses variées de la part des juges, disant 'écoutez, non, ça ne relève pas de la Convention de Genève'. On ne peut pas à l'époque véritablement parler de jurisprudence. En 1997, le Conseil d'État va donner sa définition du groupe social, en utilisant le cas des transsexuels en Algérie. Cas extrêmement particulier. Et à partir de là, ils vont définir le groupe social. Alors ça a été beaucoup reproché à la jurisprudence française. Ils [le Conseil d'État] ont dit : 'premièrement, il s'agit d'une caractéristique commune'. Bon, on trouve ça à peu près dans tous les pays, c'est évident, quelque chose qui unit les membres du groupe quoi. Puis, 'deuxièmement, qui expose ces gens-là à des persécutions'. Alors ça a été compris comme tous les gens qui ont cette

---

<sup>167</sup> Commission de recours des réfugiés, *Djellal*, 12 mai 1999, Commission de recours des réfugiés, *Aourai*, 22 février 2000, Commission de recours des réfugiés, *Meguenine*, 12 juillet 2001.

<sup>168</sup> Commission de recours des réfugiés, *Elnov & Tsyouchkine*, 23 juillet 1999.

<sup>169</sup> Commission de recours des réfugiés *Albu* 3 avril 2000

<sup>170</sup> Commission de recours des réfugiés *Mahmoudi Gharehbeh Daghi* 4 octobre 2000

<sup>171</sup> Commission de recours des réfugiés *Kulik* 29 juin 2001

caractéristique en gros sont persécutés ou risquent d’être persécutés. Ce qui était probablement le cas à l’époque pour les transsexuels en Algérie. Mais là on a à faire à un groupe extrêmement particulier, très réduit, avec une visibilité extrême et effectivement qui pose un défi immédiat à l’opinion moyenne, disons dans une société où... Ce qui était peut-être vrai pour les transsexuels algériens, ne l’était peut-être pas de la même façon pour d’autres groupes sociaux. C’était l’affaire *Ourbil*, et elle est très importante dans le droit d’asile français parce que c’est la première définition du groupe social par le Conseil d’État. Alors, pourquoi on [les juges de la CNDA] a fait des reproches? On a dit ‘écoutez votre définition elle est complètement idiote, parce qu’elle inclut la crainte de persécution dans le motif’. On appelle ça la circularité. [...] Donc en fait en vérifiant le motif, vous vérifiez automatiquement l’existence de crainte, et donc vous faites, dans les faits, un régime dérogatoire plus favorable pour ce motif-là [appartenance à un certain groupe social] que pour les autres. Si je vous dis, par exemple, je crains d’être persécuté par ce que j’ai telle opinion politique, on va analyser tout ça, mais c’est pas parce que vous êtes de cette opinion politique qu’on va en déduire que vous êtes nécessairement persécuté. Vous voyez ce que je veux dire? Alors ça a eu des conséquences pratiques très importantes. Car ça a été compris, peut-être à tort, mais en tout cas le Conseil d’État n’a pas découragé cette interprétation, dès lors qu’on définit un groupe social ça veut dire qu’en gros, tous les gens qui ont cette caractéristique commune, il faut leur donner le statut de réfugié<sup>172</sup>.

Pendant toute la décennie 2000, la jurisprudence ne tranche pas la question de l’interprétation du motif d’appartenance à un certain groupe social et son application aux demandeurs et demandeuses d’asile OSIG. L’approche à adopter (perception sociale ou visibilité sociale) est laissée à la discrétion des juges. Par conséquent, des récits d’asile de requérant·es OSIG très similaires ont des issues différentes en fonction du ou de la magistrat·e qui préside les auditions. C’est dans ce contexte que l’Union européenne initie la première phase d’instauration du Régime d’asile européen commun et adopte la Directive Qualification qui reconnaît explicitement les persécutions du fait de l’orientation sexuelle en tant que motif d’octroi du statut de réfugié·e. A la suite de la transposition de la première phase du RAEC dans le droit français, le débat entre perception sociale et visibilité sociale est mis en veille, notamment du fait de l’apparition d’une nouvelle notion juridique : la notion de « protection subsidiaire ». Désormais, la pratique des juges consiste à octroyer la protection subsidiaire aux demandeurs et demandeuses d’asile OSIG sans se positionner sur l’approche à adopter pour interpréter le motif d’appartenance à un certain groupe social.

---

<sup>172</sup> Entretien n° 83.

La première phase d’instauration du RAEC entre 1999 et 2005 et sa transposition dans le droit français a des effets ambivalents sur le niveau de protection accordé aux requérant·es OSIG<sup>173</sup>. En effet, la disposition de la Directive Qualification qui reconnaît explicitement les persécutions du fait de l’orientation sexuelle en tant que motif d’octroi du statut de réfugié·e n’a pas été transposée dans la législation française, malgré une refonte en profondeur du droit d’asile français à cette époque. Pour ce qui est des autres dispositions des directives du RAEC, qui ont été transposées dans la législation française, certaines peuvent être considérées comme apportant une plus grande protection aux demandeurs et demandeuses d’asile OSIG mais d’autres, au contraire, semblent fragiliser la jurisprudence et leur apporter de ce fait une protection moindre. Parmi les mesures favorables aux requérant·es OSIG, notons l’élargissement de la notion d’agent de persécution. En effet, alors qu’avant la transposition du RAEC, seules les persécutions des agent·es de l’État étaient considérées pour octroyer le statut de réfugié·e, les persécutions des agent·es non-étatiques sont également considérées depuis la loi du 10 décembre 2003<sup>174</sup>. Comme les demandeurs et demandeuses d’asile OSIG sont généralement victimes de persécutions de la part de leur entourage, une telle disposition leur permet d’obtenir une meilleure protection.

En revanche, la loi du 10 décembre 2003 a également des effets néfastes pour les requérant·es OSIG. Premièrement, la loi crée la notion d’« asile interne » qui permet de rejeter la demande d’une personne ayant pu avoir « accès à une protection sur une partie du territoire de son pays d’origine »<sup>175</sup>. Dans le cas des requérant·es OSIG, notamment lorsqu’iels sont victimes de persécutions de la part de leur entourage, il n’est pas rare que leur requête soit refusée au motif qu’iels pourraient déménager dans une plus grande ville de leur pays d’origine, loin de leur entourage, pour échapper aux persécutions.

Deuxièmement, la loi du 10 décembre 2003 introduit la notion de « pays d’origine sûrs » qui rend l’acquisition du statut de réfugié·e plus difficile pour les requérant·es OSIG. Un pays est considéré

---

<sup>173</sup> Il convient de souligner que lors de la promulgation de la loi du 10 décembre 2003 en France, les directives du Régime d’asile européen commun n’avaient pas encore été adoptée par le Conseil européen. Cependant, comme explicité par le Conseil des ministres du 15 avril 2003, cette réforme de la loi de l’asile vise « la mise en œuvre des dispositions arrêtés ou en cours de finalisation dans le cadre de l’Union européenne », [en ligne]: <http://discours.vie-publique.fr/notices/036004500.html>.

<sup>174</sup> Loi du 10 décembre 2003, modifiant la loi du 25 juillet 1952 relative au droit d’asile.

<sup>175</sup> *Ibid.*, art. 1-2c.

comme sûr « s'il veille au respect des principes de liberté, de la démocratie et de l'État de droit, ainsi que des droits de l'Homme et des libertés fondamentales »<sup>176</sup>. Les requérant·es originaires d'un pays d'origine sûr ne peuvent pas bénéficier d'une admission au séjour au titre de l'asile comme les autres demandeurs et demandeuses d'asile : leur demande est évaluée en procédure prioritaire et le recours éventuel devant la CNDA n'a pas de caractère suspensif. Cette mesure réduit ainsi considérablement les chances d'obtenir l'asile et participe à la systématisation de l'accélération des procédures d'examen des demandes, au risque d'évacuer les dimensions singulières propres à chaque cas individuel. Le fait est que, même dans des pays considérés comme sûrs par les autorités de l'asile, il n'est pas rare que les minorités sexuelles soient tout de même persécutées en raison de leur orientation sexuelle et de leur identité de genre, notamment de la part de leur entourage.

Finalement, comme évoqué plus haut, la loi du 10 décembre 2003 introduit la notion de « protection subsidiaire »<sup>177</sup>. Bien que la notion soit considérée comme une mesure positive par certaines ONG dont ILGA-Europe (Tsourdi 2012), elle a des effets pervers pour les demandeurs et demandeuses d'asile OSIG dans le contexte français<sup>178</sup>. La protection subsidiaire est accordée aux requérant·es qui ne répondent pas aux critères de la définition du réfugié·e telle qu'établie dans la Convention de Genève, mais qui sont tout de même exposé·es à la torture ou à des traitements inhumains ou dégradants. Plus précaire que l'asile conventionnel, la protection subsidiaire ouvre le droit à une carte de séjour annuelle renouvelable. Comme suggéré par un juriste de la CNDA, avec cette nouvelle notion juridique, de plus en plus de demandeurs et demandeuses d'asile OSIG se voient octroyer la protection subsidiaire au lieu du statut de réfugié·e, ce qui remet en cause l'appartenance à un groupe social particulier des requérant·es OSIG, qui avait pourtant été établie dans la jurisprudence française depuis la fin des années 1990 :

La première Directive Qualification est très importante en Europe sur le plan du droit d'asile parce qu'elle va induire des règles communes et nouvelles, notamment l'existence de la protection subsidiaire. Ça n'existait pas avant. Là, on a un statut

---

<sup>176</sup> *Ibid.*, art. 8-2.

<sup>177</sup> *Ibid.*, art. 2-2.

<sup>178</sup> Catherine Teitgen-Colly, vice-présidente de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDDH) parle d'une « protection de seconde zone » lors de son audition du 22 octobre 2014 à l'Assemblée nationale devant la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, [en ligne] : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-delf/14-15/c1415005.asp>.

unifié européen qui est défini comme complémentaire, subsidiaire par rapport à la Convention de Genève, c'est-à-dire qu'il est fait pour répondre aux besoins de protection de personnes qui ne répondent pas au statut de réfugié. Là, il va y avoir un contre mouvement. C'est-à-dire qu'avant l'arrivée de la protection subsidiaire, il y avait une tendance à l'ouverture de la Convention de Genève pour donner le statut de réfugié à de nouvelles problématiques, notamment l'orientation sexuelle. A partir de la création de la protection subsidiaire, on va aussi avoir la possibilité de donner une autre forme d'asile à des sujets qui ne relèvent pas manifestement de la Convention de Genève. Lorsqu'on n'arrivait pas à caractériser la conventionalité d'une demande [le fait que la demande entre dans le cadre de la Convention de Genève]... il y a beaucoup de problématiques de genre et d'orientation sexuelle, etc. qui se sont retrouvées en protection subsidiaire. En gros, soit il existe un groupe social sur le sujet concerné et vous pouvez accorder la Convention de Genève, pour autant que les faits sont établis. Mais si pour une raison ou pour une autre, on estime qu'il n'y a pas de groupe social pour ce pays-là, à ce moment-là, c'est la protection subsidiaire. Donc ça a pu conduire, à ce moment-là, à un différentiel de protection sur des problématiques similaires en fonction des pays d'origine des demandeurs d'asile<sup>179</sup>.

La première phase d'instauration du RAEC et sa transposition dans le droit d'asile français au milieu des années 2000 ont pour effet de restreindre la protection des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG, qui obtiennent davantage la protection subsidiaire que le statut de réfugié·e. De ce fait, le débat entre la CNDA et le Conseil d'État sur l'interprétation du motif d'appartenance à un certain groupe social est mis en veille pendant quelques années sans être tranché. Effectivement, dans la mesure où les requérant·es OSIG se voient octroyer la protection subsidiaire, il n'est pas nécessaire de débattre de la manière dont la Convention de Genève s'applique dans leur cas. Cependant, des changements institutionnels importants interviennent à la fin des années 2000 et font resurgir le débat.

En 2007, avec l'arrivée de Nicolas Sarkozy au pouvoir, le ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du co-développement est créé. Dirigé par son fidèle collaborateur Brice Hortefeux, ce ministère controversé est désormais chargé de la politique d'asile<sup>180</sup>. Dans la foulée de sa création, la loi du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile est adoptée. Cette loi modifie la dénomination de la Commission des recours des réfugiés qui devient la Cour nationale du droit d'asile. Une transformation des relations institutionnelles entre l'OFPRA et la CNDA accompagne ce changement de dénomination : les deux organisations qui étaient

---

<sup>179</sup> Entretien n° 83.

<sup>180</sup> Dans sa lettre de mission adressée à Brice Hortefeux, Nicolas Sarkozy ne cache pas sa volonté première de limiter les flux migratoires avec la création de ce ministère, [en ligne] : <http://discours.vie-publique.fr/notices/077002185.html>. Voir Jérôme Valluy (2008), Joao Carvalho & Andrew Geddes (2012).

jusqu'à-là rattachées sont maintenant complètement indépendantes l'une de l'autre. La CNDA est désormais intégrée au secrétariat général du Conseil d'État et relève de la responsabilité du Premier ministre. Dans son allocution à l'occasion des 60 ans de la CNDA, Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, affirme au sujet de ces évolutions que : « ce changement du cadre de gestion a mis un terme aux difficiles relations, au plan administratif et financier, entre la Cour et son justiciable principal [l'OFPRA] et il a donc fortifié l'indépendance fonctionnelle de la Cour. Son autorité et sa dignité sont sorties renforcées de cette réforme qui n'a point affaibli l'OFPRA et ne lui a en fait ôté que des tracasseries »<sup>181</sup>.

En acquérant son indépendance vis-à-vis de l'OFPRA, la CNDA se restructure, cherchant à se constituer une identité propre. Ainsi, à partir de 2009, dix magistrat·es permanent·es sont nommés en son sein. La présence de ces nouveaux et nouvelles magistrat·es aux côtés du président et des trois vice-présidents contribue à créer à la Cour la vie de juridiction qui lui manquait du fait notamment de l'éclatement de sa fonction juridictionnelle en nombreuses formations de jugement (CNDA 2009 : 5). A travers cette restructuration, la CNDA se donne les moyens d'assurer une meilleure cohérence de la jurisprudence, notamment pour ce qui est des affaires relatives aux demandeurs et demandeuses d'asile OSIG : des projets majeurs sont menés à bien, tels que la création de deux bases de données jurisprudentielles, la première à vocation d'archives et la seconde constituée de décisions sélectionnées pour leur intérêt jurisprudentiel (CNDA 2013 : 3). C'est dans ce cadre que les premières formations autour des persécutions liées à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre sont organisées pour les juges d'asile et que cet enjeu, qui a émergé à travers l'affaire *Ourbib* plus de dix ans auparavant, devient une problématique transversale au sein de la CNDA<sup>182</sup>. Le début des années 2010 se caractérise par conséquent par une plus grande cohérence des décisions liées à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre.

Le 14 juin 2010, dans l'arrêt *Akbonzi*, le Conseil d'État tranche enfin le débat entre visibilité sociale et perception sociale en s'appuyant sur la définition de l'article 10 de la Directive Qualification, se débarrassant par la même occasion de la définition maison de la notion d'« appartenance à un certain

---

<sup>181</sup> Jean-Marc Sauvé, « 1952-2012 – Le juge français de l'asile », Allocution dans le cadre du Colloque à l'occasion des 60 ans de la CNDA, 29 octobre 2012, [en ligne] : <https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/1952-2012-le-juge-francais-de-l-asile>.

<sup>182</sup> Entretien n° 84.

groupe social » qui remontait à 1998<sup>183</sup>. Depuis cette décision, la CNDA, qui a entretemps été rattachée au Conseil d'État, ne refuse plus le statut de réfugié·e aux demandeurs et demandeuses d'asile OSIG au motif qu'ils ne manifestent pas ostensiblement leur orientation sexuelle et identité de genre, utilisant également la définition de l'article 10 de la Directive Qualification.

Cette question tranchée, une autre surgit : comment établir l'orientation sexuelle et l'identité de genre des requérant·es invoquant ces motifs sans qu'ils soient ostensiblement visibles? Jusqu'ici l'orientation sexuelle alléguée par le demandeur ou la demandeuse d'asile était peu questionnée lors de l'audition devant la CNDA, car le juge d'asile pouvait simplement refuser le statut de réfugié·e en se contentant d'affirmer que le ou la requérant·e n'appartient pas à un groupe social particulier dans la mesure où iel ne manifestent pas ostensiblement son orientation sexuelle. Désormais, la véracité de l'orientation sexuelle du requérant·e est davantage questionnée lors de l'audition, faisant dire à Carolina Kobelinsky (2012 : 597) que la CNDA passe d'un régime de la « sexualité énoncée » à un régime de l'« homosexualité établie ». Cette évolution a pour effet d'amener le juge de l'asile à essayer d'établir la crédibilité des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG à partir de questions sur leur vie personnelle plutôt que sur les persécutions invoquées. Ces questions sur la vie personnelle des requérant·es OSIG sont fortement critiquées par les associations, qui commencent à se saisir de cet enjeu, faisant émerger de nouveaux acteurs dans le processus de traduction de la catégorie de « réfugiés LGBT ».

En résumé, la phase de genèse de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » s'étale de la fin des années 1990 à la fin des années 2000. Pendant cette période, l'enjeu principal est celui de l'interprétation du motif d'« appartenance à un certain groupe social » et son application aux demandeurs et demandeuses d'asile OSIG. Deux visions s'opposent : celle de la CNDA, qui estime que pour se voir octroyer le statut de réfugié·e, un·e requérant·e se doit de manifester ostensiblement son orientation sexuelle (visibilité sociale) et celle du Conseil d'État, qui estime que le fait de partager une caractéristique commune mettant en marge de la société suffit aux requérant·es pour se voir octroyer le statut de réfugié·e (perception sociale). Pendant plus d'une décennie, ce débat n'est pas tranché, notamment car il est mis en veille à la suite de la transposition de la première phase du RAEC et l'apparition dans le droit d'asile français de la notion juridique de « protection subsidiaire ». A partir du milieu des années 2000, les requérant·es OSIG se voient davantage octroyer la protection subsidiaire que le statut de

---

<sup>183</sup> Conseil d'État, *Akbondi*, 14 juin 2010.

réfugié·e et il n'est donc pas jugé nécessaire de trancher ce débat entre visibilité sociale et perception sociale. Les changements institutionnels survenus à la fin des années 2000, à la suite notamment de la création d'un nouveau ministère chargé de l'asile et d'une restructuration en profondeur du paysage asilaire, mettent fin au débat en faveur de la position du Conseil d'État. La CNDA, désormais directement rattachée au Conseil d'État, dans une volonté de plus grande cohérence, a dû se conformer à la jurisprudence de la plus haute juridiction française. Maintenant qu'il est accepté que les demandeurs et demanduses d'asile OSIG n'ont pas besoin de manifester ostensiblement leur orientation sexuelle et leur identité de genre pour se voir octroyer le statut de réfugié·e, un autre enjeu, relatif à l'établissement de la crédibilité de ces requérant·es émerge. Une telle évolution fait en sorte que les associations, relativement absentes du débat jusqu'alors, se mettent à s'y impliquer, menant à la phase de stabilisation de la catégorie de « réfugié·e LGBTu·i ».

## **2. Stabilisation (2011-2013) : Un rapprochement entre l'ARDHIS et l'OFPRA**

Le début des années 2010 constitue un tournant dans le processus de traduction de la catégorie de « réfugié·e LGBT » en France ; c'est le début de la phase de stabilisation. Cette période est marquée par une sécurisation accrue des enjeux relatifs à l'asile, qui se matérialise par le passage de la tutelle de l'OFPRA du Quai d'Orsay à la Place Beauvau. Ce processus s'inscrit dans la continuité des mesures prises la décennie précédente qui ont accru la confusion entre politique migratoire et politique d'asile, ce dernier domaine devenant lui aussi traité en termes sécuritaires plutôt qu'humanitaires<sup>184</sup>. En effet, dès la loi du 10 décembre 2003, l'emprise du Ministère de l'Intérieur sur le domaine de l'asile se fait sentir, illustrée par le processus de nomination du directeur général de l'OFPRA qui est désormais conjointement désigné par le ministre de l'Intérieur et le ministre des Affaires étrangères. Cette influence se matérialise de plus par la création d'une Mission de liaison au ministère de l'Intérieur (MILAMI) au sein de l'autorité asilaire française et par la participation du directeur général de l'OFPRA au Comité interministériel de contrôle de l'immigration institué en mai 2005. Le décret relatif aux

---

<sup>184</sup> La sécurisation accrue des enjeux relatifs à l'asile est soulignée dès 2006 dans un *Avis sur les conditions d'exercice du droit d'asile en France* de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme : « La confusion entretenue depuis des années entre asile et immigration ainsi que la prévalence de considérations sécuritaires sur l'exigence de protection des réfugiés porte préjudice à l'exercice du droit d'asile en provoquant un climat de suspicion généralisé à l'encontre des demandeurs d'asile, [en ligne] : [https://www.cncdh.fr/sites/default/files/06.06.29\\_avis\\_droit\\_dasile.pdf](https://www.cncdh.fr/sites/default/files/06.06.29_avis_droit_dasile.pdf).

attributions du ministre de l'Intérieur du 25 novembre 2010, qui stipule dans son article premier que son rôle est de « prépare[r] et met[tre] en œuvre la politique du Gouvernement en matière de sécurité intérieure, de libertés publiques, de sécurité routière, d'administration territoriale de l'État, d'outre-mer, de collectivités territoriales, d'immigration et d'asile », scelle cette emprise de du Ministère de l'Intérieur sur le domaine de l'asile<sup>185</sup>.

Dans ce contexte il devient plus difficile pour les demandeurs et demandeuses d'asile d'obtenir la protection internationale. L'octroi du statut de réfugié·e tombe à un de ses taux les plus bas depuis l'entrée en vigueur en France de la Convention de Genève (OFPRA 2011 : 74). Pour les requérant·es OSIG ces mesures restrictives se matérialisent par une plus grande méfiance envers leurs récits lors de l'audition. Cela mène souvent à un refus de la demande par l'OFPRA, les officier·es de protection invoquant la plupart du temps le manque de crédibilité des requérant·es pour refuser les demandes d'asile OSIG. Comme l'indique le rapport pour la France du projet *Fleeing Homophobia* :

De manière générale, il est considéré que le discours de l'intéressé n'est pas 'crédible' pour des raisons subjectives ('déclarations laconiques', 'affirmations non convaincantes', etc.), et qu'il n'a pas permis de cerner comment il a pris conscience de son orientation sexuelle, quel a été son cheminement mental et affectif et quels problèmes ont pu apparaître en raison de cette orientation sexuelle dans le cadre de vie dans lequel il a évolué. Les décisions qui nient la crédibilité par des critères objectifs sont rares<sup>186</sup>.

Réagissant à ce type de pratiques, les associations qui accompagnent les demandeurs et demandeuses d'asile invoquant des persécutions du fait de leur orientation sexuelle et identité de genre pointent du doigt le caractère stéréotypé des questions auxquelles doivent répondre les requérant·es lors de l'audition à l'OFPRA. A l'instar de l'ARDHIS, qui est la principale association d'accompagnement des requérant·es OSIG en France, elles se mobilisent pour revendiquer une meilleure formation et sensibilisation à ces enjeux des officier·es de protection<sup>187</sup> :

---

<sup>185</sup> Décret du 25 novembre 2010 relatif aux attributions du ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, [en ligne] : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023137326&categorieLien=id>.

<sup>186</sup> Fouquet-Lapar, Thomas & Flor Tercero, *Questionnaire France*, 2011, p. 16.

<sup>187</sup> Outre l'ARDHIS, un réseau de solidarité non-mixte qui n'est pas déclaré comme association offre un soutien juridique et administratif aux demandeuses d'asile persécutées en raison de leur orientation sexuelle et de leur identité de genre : le Collectif lesbiennes dépassent les frontières (CLF). Très récemment, une nouvelle association est venue étoffer le paysage

Une meilleure formation ou sensibilisation des officiers de protection de l'OFPRA aux spécificités des personnes LGBTI demandant l'asile reste à organiser. En effet, les entretiens OFPRA et les décisions de rejet correspondantes en 2013 nous ont permis de confirmer les mêmes problèmes décelés les années précédentes : les préjugés pouvant conduire à une attitude homophobe, le manque de questions pertinentes sur la vie amoureuse et sexuelle des requérants en vue d'aider l'appréhension de leur orientation sexuelle, les stéréotypes sur la vie des gays et lesbiennes dans le pays d'origine ou selon une appréhension européo-centrée, un discours des officiers de protection souvent inadapté au niveau d'instruction ou de compréhension des requérants (ARDHIS 2013 : 6-7).

Ces critiques se font particulièrement ressentir à partir de 2011, lorsque le nombre de demandeurs et demandeuses d'asile qui ont recours aux services de l'ARDHIS passe d'une quinzaine par an trois années auparavant à près de cent-cinquante par an<sup>188</sup>. Outre l'évolution du nombre de dossiers traités, les changements institutionnels et organisationnels survenus durant cette période, notamment avec la création d'un Pôle Asile, ont également permis à cette association d'initier son travail de plaidoyer sur la problématique d'asile. Par ailleurs, l'ARDHIS a simultanément développé ses réseaux, notamment auprès des autres associations de la Coordination française pour le droit d'asile (CFDA), association couple d'asile, que l'ARDHIS a rejoint en 2010.

Ces changements importants, faisant suite à l'élection d'un nouveau président à la tête de l'ARDHIS, font connaître cette association dans le paysage associatif français et au-delà. Désormais reconnue comme la principale association d'accompagnement des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG, c'est à elle qu'est confié la rédaction du rapport pour la France pour le projet pan-européen *Fleeing Homophobia*. En contribuant à ce projet, qui publie la toute première analyse exhaustive et pan-européenne sur le traitement des demandes d'asile OSIG par les autorités asilaires, l'ARDHIS acquiert une reconnaissance encore plus grande, notamment auprès de l'OFPRA et de la CNDA. D'ailleurs, des responsables de l'OFPRA et de la CNDA, eux-mêmes gays et intéressés par ces enjeux, participent à la production du rapport pour la France, de façon anonyme<sup>189</sup>. De cette manière sont créées les toutes premières relations informelles entre l'ARDHIS et l'OFPRA.

---

français de l'asile, le Bureau d'accueil et d'accompagnement des migrants (BAAM). Depuis mai 2017, cette association a monté un pôle LGBT+ qui organise des permanences hebdomadaires pour l'accompagnement des requérant-es OSIG.

<sup>188</sup> Entretien n° 43.

<sup>189</sup> Entretien n° 37.

Le rapport *Fleeing Homophobia* connaît un important retentissement en Europe. Avant d'être lancé au Parlement européen et d'y être favorablement accueilli, il est présenté à la société civile à Amsterdam les 5 et 6 septembre 2011. L'ARDHIS insiste pour organiser un lancement francophone, qui a lieu à l'Hôtel de Ville de Paris le 25 novembre 2011. Lors de cet événement sont convié·es les expert·es belges et suisses qui ont présenté les pratiques relatives au traitement des demandes d'asile OSIG dans leur pays respectif. Sont également invité·es à intervenir Marie-Christine Mehl Schouder, présidente de la CNDA et Pascal Baudouin, directeur du cabinet du directeur général de l'OFPRA. Des contacts plus formels sont ainsi créés avec les autorités asilaires françaises qui se montrent relativement ouvertes à discuter de ces enjeux avec les associations qui accompagnent les requérant·es OSIG. Cependant, rien de concret n'est mis en place car, comme évoqué par un militant de l'ARDHIS, aucun suivi n'a été fait ni d'un côté ni de l'autre :

On était face à ceux de l'OFPRA qui avaient envie de faire quelque chose là-dessus, donc c'était des gens positifs. Après il y a pas eu vraiment de suivi, par manque de temps et manque de sollicitation aussi de l'OFPRA qui ne nous a pas sollicités. Parce qu'il y a pas ce réflexe, c'est un truc culturel aussi de l'administration française, de s'appuyer sur les associations. C'est aussi à nous, mais c'est aussi à eux. C'est-à-dire moi je me mets à la place de l'OFPRA, pour bien faire leur boulot ils devraient nous appeler. [...] Il y a eu *Fleeing Homophobia* où il y a quand même le directeur de cabinet du directeur général qui est venu et la présidente de la Cour, donc quand même deux pointures. Ce qui fait que beaucoup de gens du monde de l'asile français étaient présents, parce que c'était très rare à l'époque que l'OFPRA s'exprime publiquement. Donc beaucoup étaient venus assister à la réunion même s'ils n'étaient pas forcément sur le sujet LGBT, mais ils étaient venus. C'était drôle parce qu'il est hyper folle le directeur de cabinet et il était sur le sujet LGBT. Quand il s'exprime, il est hyper folle. Quand même c'était un marqueur quoi. Ils étaient présents à un truc qu'on organisait, une conférence à l'Hôtel de Ville. Et l'erreur pour moi qu'a fait l'ARDHIS et encore une fois je ne jette la pierre à personne en particulier, mais à tout le monde, c'est qu'on n'a pas embrayé quoi. On a un peu rien fait. C'est aussi parce qu'il y avait deux personnes qui étaient en contact avec l'OFPRA, NOM 1 et NOM 2. Sauf que NOM 1 est dans un rapport un peu contestataire et des fois un peu stérile avec l'OFPRA, qui fait que... je sais que des fois il a braqué le... Parce qu'en fait NOM 1 il ne fonctionne que par courrier et il fait peu de réunions. Donc il ne propose pas de réunions à l'OFPRA. Alors que les réunions, ça permet de mettre de l'huile, parce que on se voit humainement, tu sais, ça crée du lien et que comme ça quand il y a un truc un peu tendu à dire ça passe mieux. Mais il ne fonctionne que par courrier et donc ça a crispé. Je sais que l'OFPRA parfois était au bord de se crispier par rapport à l'ARDHIS. Voilà les rapports étaient crispés. Et si tu veux le truc c'est que typiquement à l'ARDHIS il n'y a pas une personne qui est fixée pour dire qui est chargé du lien avec l'OFPRA et quelle est la stratégie. Ce n'est pas clair. Parce qu'il y a un cas qui questionne ou qui pose problème, on va écrire à l'OFPRA, mais il y a pas une ligne de fond. Il n'y a pas des personnes qui sont identifiées comme des interlocuteurs et qui sont un peu moins crispées.

NOM 1 c'est un gars chouette, mais c'est pas un gars qui est dans la diplomatie du tout quoi<sup>190</sup>.

Si les relations avec l'OFPPA peinent à se développer, l'ARDHIS ne manque pas de faire connaître ses revendications, notamment dans le cadre de la concertation sur la réforme de l'asile confiée à la sénatrice Valérie Létard (UDI) et au député Jean-Louis Touraine (PS) par le ministre de l'Intérieur Manuel Valls. Menées entre le 15 juillet et le 28 novembre 2013, ces concertations, qui visent à transposer les directives du Régime d'asile européen commun dans la législation française, sont organisées autour de quatre groupes de travail : (i) Procédures, (ii) Accueil, orientation et accompagnement des demandeurs et demandeuses d'asile, (iii) Hébergement des demandeurs et demandeuses d'asile et (iv) Intégration des bénéficiaires d'une protection internationale. L'ARDHIS fait partie du deuxième groupe de travail et est représentée par son président, Frédéric Chaumont, aux quatre réunions organisées au Ministère de l'Intérieur, dont celle du 7 octobre 2013 qui traite spécifiquement de l'enjeu de la vulnérabilité (Létard & Touraine 2013).

Sur cette question, la position de l'ARDHIS est claire et s'inspire des recommandations du rapport *Fleeing Homophobia* selon lesquelles les autorités asilaires « devraient accorder une attention particulière aux besoins spécifiques des demandeurs d'asile lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres et intersexués dans les centres d'accueil, d'hébergement et de détention, et devraient créer des procédures, lignes directrices et modules de formation appropriés, afin de gérer ces besoins spécifiques » du fait de leur caractère vulnérable (Jansen & Spijkerboer 2011 : 89). Dans la Note de synthèse sur la notion de vulnérabilité, préparée dans le cadre de la concertation sur la réforme de l'asile, l'ARDHIS suggère d'élargir la vision restreinte du concept de « vulnérabilité » tel qu'appréhendé par les pouvoirs publics pour y intégrer les requérant·es OSIG :

L'ARDHIS déplore qu'au cours de la concertation l'ensemble des situations de vulnérabilités telles qu'elles sont énoncées dans la Directive européenne concernant l'accueil des personnes demandant la protection internationale n'ait pas été prises en compte, mais que seules certaines d'entre elles l'aient été ce qui a eu pour conséquence une approche faussée de cette problématique. S'il est en effet aisé d'identifier des femmes enceintes ou des personnes à mobilité réduite, voire, encore que ce puisse être parfois moins immédiat, des personnes souffrant de maladies graves, il n'en est pas de même pour beaucoup d'autres formes de vulnérabilités pourtant identifiées dans la Directive. Nous considérons donc que

---

<sup>190</sup> Entretien n° 37.

personne ne peut croire être en capacité de détecter une personne vulnérable dès l'arrivée de celle-ci en préfecture, en PADA [Plateforme d'accueil des demandeurs d'asile] ou en CADA [Centre d'accueil pour demandeurs d'asile]. En effet, la vulnérabilité d'un demandeur peut se révéler à n'importe quel moment de la procédure (y compris après son passage à l'OFPRA). Vouloir donc détecter ou 'valider' celle-ci au cours d'un entretien suivant le passage en préfecture, ainsi que le suggère, l'OFII [Office français de l'immigration et de l'intégration] est une aberration. Dans de nombreux cas la situation de vulnérabilité n'apparaît que lorsque la prise en charge du demandeur d'asile a déjà été faite (PADA, CADA ou association) et qu'il est en phase d'accompagnement, et cela notamment lorsqu'il s'agit d'aider à la rédaction du récit de vie, propice à la réactivation de traumatismes jusque-là 'en sommeil'. C'est presque toujours le cas pour les demandeurs d'asile au motif de leur orientation sexuelle (mais pas seulement eux) pour qui la prise de parole, en plus d'être difficile, peut s'accompagner de pathologies diverses nécessitant une prise en charge dès lors qu'elles ont été décelées. [...] Par ailleurs il convient également de ne pas ignorer une vulnérabilité 'situationnelle' qui naît de la situation du demandeur d'asile non pris en charge en CADA et hébergé au sein de sa communauté, dans laquelle les préjugés et les attitudes sont les mêmes que dans le pays d'origine et sont donc susceptibles de le mettre en danger. Quand elle vient à être découverte – généralement par les acteurs sociaux – cette vulnérabilité demande une prise en charge immédiate de la part des autorités compétentes<sup>191</sup>.

L'ARDHIS a cependant du mal à trouver des alliés pour faire émerger une telle position dans le cadre de la consultation sur la réforme de l'asile, notamment au sein du milieu associatif. Du côté des associations LGBT, il n'y a pas de réel intérêt pour les enjeux relatifs à l'asile et aux réfugié·es et aucun support n'est apporté de leur part à l'ARDHIS<sup>192</sup>. Aucune d'entre elles ne participe aux consultations sur la réforme de l'asile. Durant cette période qui suit la loi ouvrant le mariage entre personnes de même sexe, ces associations sont en effet focalisées sur la procréation médicalement assistée (PMA)<sup>193</sup>. Ce manque d'intérêt pour les enjeux relatifs à l'asile et aux réfugié·es peut également être interprété comme le symptôme de la droitisation des mouvements LGBT en France (Lestrade 2012). Cependant, pour les militant·es LGBT rencontré·es dans le cadre de l'enquête de terrain, le peu d'intérêt à la consultation sur la réforme de l'asile s'expliquerait surtout par le manque de financement des

---

<sup>191</sup> Association pour la reconnaissance des droits des personnes homosexuelles et transsexuelles à l'immigration et au séjour (ARDHIS), *Note de synthèse de l'ARDHIS sur la notion de vulnérabilité*, 17 octobre 2013.

<sup>192</sup> Entretien n° 50.

<sup>193</sup> En 2013, le mot d'ordre de la Gay Pride est « Droits des LGBT : aller au bout de l'égalité ». Dans son communiqué l'Inter-LGBT revendique l'accès à la procréation médicalement assistée pour les lesbiennes, l'égalité pour les couples de même sexe dans la filiation et une meilleure reconnaissance et prise en charge pour les personnes trans, [en ligne] : <https://www.pride.fr/les-archives/les-marches-en-2013/article/le-mot-d-ordre-national>.

associations LGBT, qui bénéficient moins des deniers publiques que la plupart des associations d'asile<sup>194</sup>.

Du côté des associations d'asile, la position de l'ARDHIS fait peu d'émules. En effet, ces associations se sont toujours montrées sceptiques à l'idée d'apporter une attention particulière à certaines catégories de demandeurs et demandeuses d'asile sur la seule base du motif de leur persécution. Ainsi, alors même que dans la plupart des pays européens les associations d'asile ont toujours présenté les requérant·es OSIG comme étant particulièrement vulnérables, et devant de ce fait bénéficier d'un accompagnement spécifique, le paysage associatif français s'est toujours refusé à établir la vulnérabilité sur le seul motif de persécution, estimant que tou·tes les demandeurs et demandeuses d'asile sont par définition vulnérables. Comme souligné par un militant de la Cimade, ce scepticisme des associations d'asile fut particulièrement visible lors des débats sur la transposition dans la législation française des Directives Procédures et Accueil qui reconnaissent explicitement le caractère vulnérable des requérant·es OSIG :

Il y avait de grands débats, très violents, notamment sur les questionnaires<sup>195</sup>. Dans l'ensemble de la réforme un tel braquage [sur les vulnérabilités] faisait qu'on oubliait certains aspects peut-être plus embêtants de la procédure au profit de...enfin, c'était un peu le chiffon rouge quoi. [...] C'était un sujet passionné, notamment avec les associations militantes où il y avait une vraie réticence. Les positions de la Coordination française pour le droit d'asile ça a été très dur de les faire parce que le concept de vulnérabilité tel que présenté dans les directives européennes ça braquait pas mal de gens parce que les gens disaient 'mais c'est pas les seuls vulnérables'. [...] En gros, le fait qu'on en fasse un peu plus pour les vulnérables, en réalité, étant donné la saturation des dispositifs, ça voulait dire sélectionner sur la vulnérabilité et ça, c'était déjà à l'œuvre juridiquement par le Conseil d'État. Voilà, donc il y avait cette crainte, qui n'est pas qu'une crainte parce que c'est la réalité, c'est que la vulnérabilité serve de sélection dans le dispositif<sup>196</sup>.

Les associations d'asile voulaient absolument éviter que certains groupes de demandeurs et demandeuses d'asile, dont les requérant·es OSIG, soient mis de l'avant comme étant par définition vulnérables, du fait de caractéristiques identitaires, dans la mesure où « tout demandeur d'asile est

---

<sup>194</sup> Entretien n° 37, Entretien n° 42.

<sup>195</sup> Le questionnaire PROTECT est mis en place par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) pour détecter la vulnérabilité des demandeurs d'asile avant même l'entretien avec les agents de l'OFPPRA.

<sup>196</sup> Entretien n° 51.

vulnérable parce qu'il quitte son pays, parce qu'il a été exposé, par le parcours d'asile, à des conditions de vie pathogènes » (Létard & Touraine 2013 : 212). N'emportant pas l'assentiment de la majorité lors de la rencontre du 7 octobre 2013 évoquée plus haut, qui traite spécifiquement de l'enjeu de la vulnérabilité et qui réunit les associations et les pouvoirs publics, la position de l'ARDHIS est vite évacuée au profit d'une compréhension de la vulnérabilité surtout basée sur des caractéristiques médicales et psychologiques, comme spécifié dans le compte rendu de cette réunion :

Tous les participants s'accordent pour relever que la transposition des directives Accueil et Procédure soulève la question essentielle du mode de détection de ces personnes vulnérables. L'atelier doit s'interroger sur les dispositifs déjà disponibles et sur les éventuelles préconisations pour mettre en œuvre les nouvelles dispositions. Si les débats ont porté essentiellement sur les questions de santé, il est rappelé que les personnes vulnérables ne se réduisent pas à cette question : femmes enceintes, mineurs, victimes de traite des êtres humains, etc. (Létard & Touraine 2013 : 211).

Étant relativement isolée lors de la consultation sur la réforme de l'asile, l'ARDHIS va tout de même trouver une oreille attentive auprès de Pascal Brice qui vient d'être nommé à la tête de l'OFPPRA. Se posant en tant que « catalyseur de changement » (Brice 2019 : 41), il cherche à réformer cet « organisme à bout de souffle » (*ibid.* : 35) à partir d'un « dialogue régulier avec les associations de soutien aux demandeurs d'asile et aux réfugiés », tel qu'évoqué lors de son audition comme candidat par la Commission des lois de l'Assemblée nationale le 5 décembre 2012<sup>197</sup>. Il se montre ainsi plus proactif que son prédécesseur et prend contact avec l'ARDHIS et le Collectif lesbiennes dépassent les frontières quelques mois seulement après sa nomination. Dans la foulée cinq groupes de travail sur des enjeux transversaux liés à la vulnérabilité des demandeurs et demandeuses d'asile sont mis en place au sein de l'OFPPRA et un d'entre eux est consacré aux requérant·es OSIG.

En résumé, la phase de stabilisation de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » en France est marqué par l'émergence d'un nouvel acteur associatif, l'ARDHIS, qui tente tant bien que mal de mettre la question de la vulnérabilité des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG à l'agenda. Principale association d'accompagnement des requérant·es OSIG, elle commence à se pencher sur ces enjeux

---

<sup>197</sup> Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Audition de M. Pascal Brice, dont la nomination est proposée aux fonctions de directeur général de l'OFPPRA, 5 décembre 2012, [en ligne] : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/cr-clloi/12-13/c1213025.pdf>.

dans un contexte particulièrement défavorable pour l'ensemble des demandeurs et demandeuses d'asile et particulièrement pour ceux et celles qui invoquent des persécutions du fait de leur orientation sexuelle ou identité de genre. S'appuyant sur ses réseaux européens, créés dans le cadre du projet *Fleeing Homophobia*, l'ARDHIS tente de mettre sur la table la question de la vulnérabilité des demandeurs et demandeuses d'asile dans le cadre de la consultation nationale sur la réforme de l'asile, mais elle se retrouve très vite isolée. Peu soutenue par le milieu associatif LGBT et ne remportant pas l'assentiment du milieu associatif de l'asile, elle se tourne vers l'OFPPRA pour faire entendre ses revendications, où un nouveau directeur général vient d'être nommé.

### **3. Verrouillage (2014+) : La vulnérabilisation des réfugié·es LGBTI au sein de l'OFPPRA**

L'arrivée de Pascal Brice à la tête de l'OFPPRA change la donne. Sous sa présidence sont lancées plusieurs mesures qui actent la vulnérabilisation des « réfugié·es LGBTI » au sein de l'autorité asilaire française. Cela commence par la mise en place de cinq groupes thématiques transversaux correspondant chacun à une catégorie spécifique de demandeurs et demandeuses d'asile : (i) torture, (ii) traite des êtres humains, (iii) mineurs isolés, (iv) violence faite aux femmes et (v) orientation sexuelle et identité de genre. Ces groupes référents, sous l'autorité d'une cheffe de file, ont vocation à élaborer des moyens de sensibilisation et de formation, ainsi que des modalités particulières d'appui pour l'instruction des dossiers de requérant·es considéré·es vulnérables, notamment au regard de la conduite de l'audition (OFPPRA 2013 : 56-57).

Depuis sa constitution, le groupe de travail thématique orientation sexuelle et identité de genre a développé plusieurs instruments spécifiques pour le traitement des demandes d'asile OSIG. Des lignes directrices sur les techniques d'audition des requérant·es OSIG sont publiées en 2014. La même année, une formation est organisée afin de discuter des questions relatives à la terminologie LGBT, aux connaissances culturelles, à la crédibilité et au déroulement de l'audition (OFPPRA 2014 : 58). En 2015, les premières sessions de sensibilisation à l'intention des interprètes sont organisées. Celles-ci sont l'occasion d'approfondir les enjeux relatifs à l'attitude appropriée et au vocabulaire technique adapté lors des auditions, en particulier en ce qui concerne la neutralité dans l'interprétation des termes liés à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre (OFPPRA 2015 : 32). En 2016, un poste de chargée de mission « vulnérabilités » auprès de la Division des affaires juridiques, européennes et internationales (DAJEI) de l'OFPPRA est créé. La chargée de mission « vulnérabilités » coordonne

l'activité des groupes thématiques et pilote leurs actions transversales. La même année, le groupe de travail thématique orientation sexuelle et identité de genre élabore une documentation de référence sur l'application de la notion d'appartenance à un certain groupe social à la demande d'asile des personnes invoquant des persécutions du fait de leur orientation sexuelle et de leur identité de genre. Aussi, les lignes directrices pour l'audition avec les requérant·es OSIG élaborées en 2014 sont complétées par un canevas d'entretien. Un cartable thématique recensant les sources documentaires pertinentes pour le traitement de ces demandes est également mis à la disposition des officier·es de protection (OFPRA 2016 : 28-30). L'année suivante, plusieurs ateliers portant sur la conduite de l'audition avec les demandeurs et demandeuses d'asile OSIG, ainsi que sur l'appréciation de leur dossier sont organisés (OFPRA 2017 : 67). Enfin, depuis 2018, les officier·es de protection disposent de lignes directrices sur l'instruction de la demande d'asile fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre, document qui synthétise les outils d'appui élaborés depuis 2013 sur cette thématique, marquant le point d'orgue de la reconnaissance de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » en France (OFPRA 2018 : 63).

Le développement de ces instruments s'inscrit dans une volonté de restructuration en profondeur de l'autorité asilaire française. Cette restructuration est initiée en 2013 avec l'élaboration d'un plan d'action visant à engager la réforme de fonctionnement de l'OFPRA. Dans ce cadre, un comité d'harmonisation est créé dont les principales tâches sont, d'une part, d'anticiper la transposition du Régime d'asile européen commun dans la législation française et, d'autre part, de porter une attention particulière au traitement des demandes d'asile des personnes considérées vulnérables (OFPRA 2013 : 55). L'objectif d'une telle restructuration est clair : il s'agit de rendre les agent·es plus productifs·ves et de diminuer à terme les délais de traitement des demandes d'asile, comme s'était engagé à le faire Pascal Brice lors de son audition par la Commission des lois de l'Assemblée nationale en amont de sa nomination<sup>198</sup>. Un tel objectif est d'ailleurs explicitement énoncé par Jean Gaeremynck, président du Conseil d'administration de l'OFPRA, dans le rapport d'activité de 2013 :

L'Office a lancé une concertation interne qui a permis d'élaborer un plan d'action visant à engager une réforme de fonctionnement. Cette réorganisation était nécessaire pour répondre à une situation conjoncturelle difficile, renforcer la mission de protection de l'OFPRA et atteindre les objectifs de réduction de délais

---

<sup>198</sup> Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Audition de M. Pascal Brice, dont la nomination est proposée aux fonctions de directeur général de l'OFPRA, 5 décembre 2012, [en ligne] : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/cr-cloi/12-13/c1213025.pdf>.

de traitement de la demande d'asile. Elle s'imposait également pour préparer la transposition des nouvelles directives européennes, qui visent notamment les nouvelles modalités de l'entretien à l'horizon 2015. Ce plan d'action, qui a été adopté le 22 mai 2013 en comité technique d'établissement est mis en œuvre depuis l'été 2013. Parallèlement, l'Office a signé le 3 septembre 2013 avec le ministre de l'Intérieur et le ministre du Budget un contrat d'objectifs et de performance pour les années 2013-2015 qui fixe un objectif ambitieux de réduction des délais de traitement ramenés à trois mois au terme de l'année 2015. Ce contrat porte sur tous les aspects des activités de l'OFPRA : performance, politique de qualité et gestion des ressources humaines. La détermination de ces objectifs est pleinement corrélée avec la mise en œuvre du plan d'action. La performance vise à renforcer la mission de service public exercée par l'Office à travers une amélioration du service rendu aux usagers et assurer une meilleure protection aux demandeurs d'asile notamment par un traitement différencié à l'égard des personnes vulnérables, ainsi que pour les bénéficiaires d'une protection (OFPRA 2013 : 4).

Le traitement différencié des requérant·es s'inscrit donc dans une logique managériale de performance. Pour certain·es d'entre eux, les effets d'une telle logique peuvent être perçus comme positifs. C'est notamment le cas pour les requérant·es considérés vulnérables, qui bénéficient d'un traitement spécial. Ainsi, les demandeurs et demandeuses d'asile OSIG peuvent demander à être accompagnés par un·e représentant·e d'association LGBT lors de leur audition et que celle-ci soit menée par une officière de protection et une interprète de sexe féminin. Cependant, le traitement différencié des requérant·es peut également avoir des effets pernicieux, notamment pour les personnes venant de pays présumés sûrs, dont la demande d'asile est traitée en procédure accélérée. Pour ces dossiers, les officier·es de protection ne sont pas tenu·es de justifier leur décision de refus, comme iels sont contraint·es de la faire pour les demandes en procédure normale. Le traitement de ces demandes, qui pour la plupart donnent lieu à un refus, se faisant plus rapidement, les officier·es de protection peuvent ainsi traiter plus de dossiers dans le temps qu'il leur est imparti.

La vulnérabilisation des « réfugiés LGBTi », qui se matérialise par le développement d'instruments spécifiques pour le traitement des demandes d'asile OSIG au sein de l'OFPRA, est aussi un moyen de contenter des associations comme l'ARDHIS qui, depuis le début des années 2010, militent pour que les requérant·es OSIG soient considérées comme une catégorie vulnérable et bénéficient des mesures spéciales. L'OFPRA, désireuse de créer des relations avec les principales associations qui accompagnent les demandeurs et demandeuses s'est en effet montrée particulièrement proactive pour répondre aux revendications de l'ARDHIS. Si certain·es y voient surtout une stratégie

de communication pour améliorer l'image dépréciée de cet organisme<sup>199</sup>, d'autres, comme ce militant de l'ARDHIS, y perçoivent plutôt un moyen pour l'autorité asilaire française de développer une relation de confiance et de s'informer sur la manière dont les demandeurs et demandeuses d'asile sont préparés :

Au printemps, il y a eu ce qu'ils ont appelé les portes ouvertes de l'OFPRA. Ils ont fait une table ronde sur les cinq bases de vulnérabilité. Moi, j'ai été invité pour parler des difficultés et des spécificités des LGBT. Ils essayent de mettre en avant le travail sur ces thématiques spécifiques. Ils essayent de le publiciser au maximum. Et en retour, ils nous avaient dit 'on fait des portes ouvertes, mais on aimerait que ça marche dans les deux sens et que les associations nous ouvrent leurs portes aussi'. On a longuement hésité, parce qu'on avait peur qu'ils soient là pas forcément de façon très bienveillante. Finalement, on a accepté que certaines personnes viennent et elles sont venues et elles ont découvert le travail des associations. C'était la toute première fois que ça se faisait. A l'ARDHIS, il y a eu des débats internes assez importants sur est-ce qu'on accepte qu'ils viennent mettre leur nez dans notre façon de préparer les gens? Parce qu'apparemment la grande parano... enfin, le grand fantasme des officiers de protection, c'est : 'comment ils les préparent? Ils sont coachés. Les demandeurs sont briefés à la virgule près, etc.' Donc il y avait pas mal de fantasmes sur ce qui pouvait se passer à l'ARDHIS. Donc là ils ont vu que c'était quand même un peu du bricolage, qu'il n'y avait pas tant de moyens. Apparemment, ça a créé un climat de confiance réciproque. Ça a un peu apaisé certaines choses<sup>200</sup>.

Outre cette volonté de créer des liens avec les associations, il convient de replacer le développement d'instruments spécifiques pour le traitement des demandes d'asile OSIG au sein de l'OFPRA dans le cadre de la politique de vulnérabilisation des « réfugiés LGBTI » à l'échelon européen. Comme évoqué dans le chapitre 2, les directives européennes adoptées lors de la deuxième phase du Régime d'asile européen commun reconnaissent explicitement que les requérant-es OSIG doivent être considérés comme vulnérables et bénéficier de « garanties procédurales spéciales »<sup>201</sup>. Lors des débats nationaux entourant la transposition des directives du RAEC, notamment lors de la consultation sur la réforme de l'asile, une telle position n'a pas été retenue car les associations d'asile préféraient aborder la vulnérabilité en des termes exclusivement médicaux, excluant de fait les requérant-es OSIG de cette catégorie. Malgré cette perspective dominante au niveau national, Pascal Brice préfère adopter une

---

<sup>199</sup> Entretien n° 81.

<sup>200</sup> Entretien n° 36.

<sup>201</sup> Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédure communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte), §20.

perspective plus large de la vulnérabilité pour répondre aux exigences européennes. Ainsi, les cinq groupes thématiques transversaux qui sont créés en 2013 suite à sa nomination à la tête de l'OFPRA sont calqués sur la Directive Procédure. Il n'est pas surprenant que celui qui avait négocié la politique européenne d'asile lorsqu'il était au Quai d'Orsay veuille se conformer aux exigences européennes, malgré les débats nationaux qui s'en écartent. Europhile, il est convaincu qu'une politique d'asile efficace pour la France passe par une politique d'asile européenne harmonisée, comme évoqué lors de son audition lors de son audition devant la Commission des lois à l'Assemblée nationale :

Troisième défi, la mise en œuvre des nouvelles dispositions européennes visant à harmoniser le régime européen du droit d'asile. Celles-ci devraient être adoptées au début de l'année prochaine ; la refonte de la directive dite « procédure » en est au stade du trilogue. [...] Il vous reviendra, avec le Gouvernement, de transposer ces textes à l'échéance de la fin 2013, 2014 ou 2015. Cela aura des conséquences décisives sur l'activité de l'Office dans les trois prochaines années. Le principal travail du directeur général sera, à bien des égards, de préparer l'entrée en vigueur de ces textes et de transformer ce qui est une nécessité en opportunité. Cela me permettra de renouer avec des questions que j'ai traitées au cours de ma carrière : quand j'étais sous-directeur des affaires communautaires internes au Quai d'Orsay, j'avais négocié le « paquet asile », ainsi que la mise en place du partenariat euro-africain pour les migrations et le développement. Les questions européennes occupent une place importante dans mon parcours professionnel : il s'agit d'un engagement qui m'est cher<sup>202</sup>.

Les développements vis-à-vis des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG au sein de l'OFPRA font également écho aux débats politiques qui font suite à la présentation du projet de loi sur la réforme de l'asile au Conseil des ministres du 23 juillet 2014. Cette première mouture présentée par le ministre de l'Intérieur Manuel Valls ne fait aucune référence à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre alors même que les directives européennes qu'elle est censée transposer y font explicitement référence. C'est alors que plusieurs instances jouant un rôle de conseil auprès du Gouvernement et des deux chambres du Parlement mettent à l'agenda cette question spécifique. S'inscrivant dans une démarche qui vise à instiller une perspective genre dans la réforme de l'asile (Korsakoff 2014), la Commission nationale

---

<sup>202</sup> Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Audition de M. Pascal Brice, dont la nomination est proposée aux fonctions de directeur général de l'OFPRA, 5 décembre 2012, [en ligne] : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/cr-cloi/12-13/c1213025.pdf>.

consultative des droits de l'homme (CNCDH)<sup>203</sup>, le Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (HCEfh)<sup>204</sup> et la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes<sup>205</sup> rappellent la nécessité de rendre explicite la protection des requérant·es invoquant des persécutions du fait de leur genre, orientation sexuelle et identité de genre dans la législation française. Ainsi, dans son avis du 19 novembre 2014, le HCEfh souligne les manquements du projet de loi par rapport à la législation européenne :

Le HCEfh observe que bien que le présent projet de loi ait notamment pour objet d'adapter le droit français aux dispositions communautaires en matière d'asile, les références aux directives « Accueil », « Procédure » et « Qualification » demeurent à la fois limitées et peu explicites. En particulier, ni la référence à la possibilité pour le genre de constituer un motif d'appartenance à un groupe social au sens de la Convention de Genève explicitée par les textes communautaires ni les références exhaustives aux situations de vulnérabilité relevant du genre ou de l'orientation sexuelle ne sont reprises dans le projet de loi<sup>206</sup>.

Ces enjeux absents de la première version du projet de loi sont amplement discutés lors des séances à l'Assemblée nationale et au Sénat. Dans la deuxième version du projet de loi, adoptée par l'Assemblée nationale le 17 décembre 2014, les persécutions liées au genre sont explicitement évoquées comme motif d'octroi du statut de réfugié mais pas celles liées l'orientation sexuelle et à l'identité de genre<sup>207</sup>. La troisième version du projet de loi, modifié par le Sénat et adopté le 27 mai 2015, stipule par contre explicitement que « les aspects liés au genre et à l'orientation sexuelle sont dûment pris en considération aux fins de la reconnaissance de l'appartenance à un certain groupe social ou de l'identification d'une

---

<sup>203</sup> Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDHC), *Avis sur le projet de loi relatif à la réforme de l'asile*, 20 novembre 2014.

<sup>204</sup> Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (HCEfh), *Avis sur le projet de loi n°2182 relatif à la réforme de l'asile*, 19 novembre 2014.

<sup>205</sup> Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, *Rapport d'information sur le projet de loi relatif à la réforme de l'asile*, 19 novembre 2014.

<sup>206</sup> Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (HCEfh), *Avis sur le projet de loi n°2182 relatif à la réforme de l'asile*, 19 novembre 2014, p. 3.

<sup>207</sup> Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la réforme de l'asile, 17 décembre 2014.

caractéristique d'un tel groupe »<sup>208</sup>. La loi est promulguée le 29 juillet 2015, marquant la reconnaissance officielle de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » en France.

En résumé, la phase de verrouillage de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » se joue à la fois sur le plan administratif et politique. C'est d'abord au sein de l'OFPRA, alors qu'un nouveau directeur général vient d'être nommé, que les premiers instruments spécifiques pour le traitement des demandes d'asile sont développés. Ceux-ci résultent d'une volonté de restructuration en profondeur de l'autorité asilaire française, mais également des pressions du milieu associatif et des développements à l'échelon européen. Simultanément, au niveau politique, alors que le projet de loi sur la réforme de l'asile fait la navette entre les deux chambres du Parlement, les député·es et les sénateur·trices se penchent également sur cet enjeu, qui est mis à l'agenda par les institutions qui jouent un rôle de conseil auprès des pouvoirs publics et qui visent à instiller une perspective genre dans la réforme de l'asile. Constituée au sein de l'OFPRA en 2014, la catégorie de « réfugié·e LGBTI » est officiellement reconnue par la loi relative à la réforme de l'asile quelques mois plus tard.

#### 4. Conclusion

En France, le statut de réfugié·e est octroyé pour la première fois à une demandeuse d'asile invoquant des persécutions du fait de son identité de genre en 1998. Quinze années après cette affaire, les premiers instruments spécifiques pour le traitement des demandes d'asile OSIG sont développés au sein de l'OFPRA, reconnaissant *de facto* une nouvelle catégorie de réfugié·es en France. Durant cette période, la catégorie de « réfugié·e LGBTI » est passée par trois phases qui ont mené à l'adoption d'une législation française qui reconnaît explicitement les persécutions du fait de l'orientation sexuelle en tant que motif d'octroi du statut de réfugié·e.

La phase de genèse est marquée par des dissensions entre la Cour nationale du droit d'asile et le Conseil d'État en ce qui concerne l'interprétation du motif d'« appartenance à un certain groupe social ». Alors que le juge d'appel se place dans une approche plus restrictive, dite de la visibilité sociale, qui impose aux requérant·es de manifester ostensiblement leur homosexualité pour se voir octroyer le statut de réfugié·e sur base de ce motif, la plus haute juridiction française adopte l'approche dite de la

---

<sup>208</sup> Projet de loi modifié par le Sénat relatif à la réforme de l'asile, 27 mai 2015.

perception sociale, qui se contente d'exiger que les membres d'un groupe aient une caractéristique commune qui les distingue du reste de la société. Ces divergences subsistent jusqu'à la fin des années 2000, lorsque la CNDA gagne son indépendance de l'OFPRA et est rattachée au Conseil d'État. Sous l'autorité de sa nouvelle juridiction de tutelle, la CNDA développe une jurisprudence claire qui n'exige plus des requérant·es OSIG qu'ils manifestent ostensiblement leur homosexualité et qui s'appuie sur la Directive Qualification.

Ce débat tranché, un autre surgit en 2011, initiant la phase de stabilisation de la catégorie de « réfugié·e LGBTI ». Cette étape est marquée par une sécurisation des enjeux relatifs à l'asile et par un changement de tutelle de l'OFPRA, qui passe sous le giron du Ministère de l'Intérieur. C'est alors que l'ARDHIS se met à critiquer les pratiques utilisées par les officier·es de protection dans l'établissement de la crédibilité des requérant·es OSIG. Profitant de l'opportunité créée par la publication du rapport *Fleeing Homophobia*, elle insiste pour que ces requérant·es bénéficient de mesures spéciales du fait de leur vulnérabilité. Dans le cadre de la consultation nationale sur la réforme de l'asile, ni le milieu associatif LGBT ni celui de l'asile n'apporte leur soutien à l'ARDHIS qui se retrouve isolée, mais qui bénéficie tout de même de l'oreille attentive du nouveau directeur général de l'OFPRA. Dès sa nomination, celui-ci lance plusieurs mesures à l'endroit des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG.

En 2014, alors que plusieurs changements institutionnels et organisationnels prennent place au sein de l'OFPRA pour mettre en œuvre les directives du Régime d'asile européen commun, un groupe de travail transversal qui traite spécifiquement des enjeux relatifs à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre est créé. Répondant à la fois à des logiques managériales et aux mesures européennes, plusieurs instruments spécifiques sont ainsi mis en œuvre pour le traitement des demandes OSIG. Simultanément, dans le cadre de la nouvelle loi sur la réforme de l'asile, les instances consultatives du gouvernement et des deux chambres du Parlement mettent les enjeux relatifs aux demandeurs et demandeuses d'asile OSIG à l'agenda, ce qui mène à la reconnaissance des persécutions du fait de l'orientation sexuelle en tant que motif d'octroi du statut de réfugié·e dans la législation française.

# Chapitre 5

## Royaume-Uni : la sexualité renvoyée au placard

Just as male heterosexuals are free to enjoy themselves playing rugby, drinking beer and talking about girls, so male homosexuals are to be free to enjoy going to Kylie [Minogue] concerts, drinking exotically coloured cocktails and talking about boys with their straight female mates<sup>209</sup>.

C'est en ces termes que Lord Rodger justifia le fait d'ouvrir le statut de réfugié·e aux demandeurs et demandeuses d'asile OSIG dans le jugement *HJ (Iran) and HT (Cameroon)* en 2010. Cette décision de la Cour suprême britannique constitue un tournant majeur au Royaume-Uni où pendant près de vingt ans les requérant·es OSIG se voyaient renvoyer dans leur pays d'origine et suggérer de vivre discrètement leur homosexualité pour échapper aux persécutions. A la suite de cette décision, le Home Office développe ses premiers instruments pour le traitement des demandes d'asile OSIG, marquant la reconnaissance d'une nouvelle catégorie de réfugié·es au Royaume-Uni : les « réfugié·es LGBTI ».

Ce chapitre étudie le processus de fabrication de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » au Royaume-Uni, qui a été initié dès la fin des années 1980. Comme en Belgique et en France, ce processus s'est déroulé en trois étapes : genèse, stabilisation et verrouillage. Bien que les étapes du processus soient communes aux trois cas étudiés dans cette thèse, les modalités de traduction de cette nouvelle catégorie sont spécifiques au Royaume-Uni, du fait notamment du rôle joué par des acteurs, qui varie en fonction de logiques interprétatives et positionnelles propres au contexte britannique.

Pour ce qui est des logiques interprétatives, les acteurs investis dans le domaine de l'asile au Royaume-Uni ont tendance à penser la sexualité comme restreinte à des pratiques sexuelles, faisant

---

<sup>209</sup> *HJ (Iran) and HT (Cameroon) v. Secretary of State for the Home Department*, 7 July 2010.

abstraction du fait qu'elle peut aussi constituer une forme d'identité. Dès lors, la sexualité des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG est reléguée au domaine du privé tout au long du processus de fabrication de la catégorie de « réfugié·e LGBTI ». Bien que ce prisme d'interprétation domine tout au long du processus, il ne se manifeste pas selon les mêmes modalités d'une phase à l'autre. Lors de la phase de genèse, cette grille de lecture de la sexualité en tant que pratique apparaît à travers les décisions judiciaires qui distinguent explicitement les « homosexuels actifs » des « homosexuels non-actif » pour déterminer dans quelle mesure les requérant·es OSIG peuvent se prévaloir du motif d'appartenance à un certain groupe social de la Convention de Genève pour obtenir le statut de réfugié·e. Lors de la phase de stabilisation, l'exigence de discrétion imposée aux demandeurs et demandeuses d'asile OSIG, qui sont renvoyé·es dans leur pays d'origine en se faisant suggérer de vivre discrètement leur orientation sexuelle ou leur identité de genre pour échapper aux persécutions, marque la prévalence du prisme selon lequel la sexualité est avant tout une pratique que les requérant·es auraient le loisir de modérer et un raisonnement où la distinction privé/public est centrale. Enfin, lors de la phase de verrouillage, cette interprétation de la sexualité en tant que pratique se manifeste à travers les dispositifs et les questionnaires élaborés par les autorités asilaires britanniques qui se focalisent sur les comportements (notamment sexuels) des requérant·es OSIG pour établir leur crédibilité.

Pour ce qui est des logiques positionnelles, je retiens trois facteurs spécifiques au Royaume-Uni susceptibles d'influencer le rôle des acteurs dans le processus de fabrication de la catégorie de « réfugié·e LGBTI ». Chacun de ces facteurs d'ordre institutionnel est lié aux configurations historiques et aux rapports de pouvoir au sein des arènes où s'opère la traduction de cette catégorie de réfugié·es : l'arène judiciaire, l'arène administrative et l'arène associative.

La place prépondérante des cours de justice dans le système asilaire britannique constitue le premier facteur. Il convient de souligner qu'au Royaume-Uni, les cours de justice sont souvent chargées d'interpréter les conventions internationales (Roberts 2011). Il n'est dès lors pas étonnant que les cours d'asile britanniques aient joué un rôle prépondérant dans l'interprétation de la Convention de Genève, contrairement à la Belgique et à la France où cette tâche est revenue à des autorités administratives indépendantes (CGRA pour la Belgique et OFPRA pour la France). Le juge d'asile britannique, à travers ses arrêts, dont certains atteignent une soixantaine de pages, s'est ainsi attelé à interpréter le droit des réfugié·es, notamment la notion d'appartenance à un certain groupe social et son application aux demandeurs et demandeuses d'asile OSIG. Pour ce faire, il s'est largement inspiré d'autres juridictions du *common law*, dont les États-Unis, le Canada et la Nouvelle-Zélande qui sont parmi les

premiers pays à avoir reconnu les persécutions OSIG en tant que motif d'octroi du statut de réfugié·e<sup>210</sup>.

Deuxièmement, la politique d'asile est complètement intégrée à la politique migratoire. D'ailleurs, alors qu'une autorité administrative indépendante traite les demandes d'asile en Belgique et en France, au Royaume-Uni, c'est une entité au sein du Home Office (Ministère de l'Intérieur) qui s'en charge, au même titre que l'octroi d'autres formes de séjours, dont les visas, la résidence longue durée ou l'attribution de la citoyenneté. De fait, les procédures d'asile sont particulièrement politisées dans ce pays, évoluant au gré des alternances politiques et de la couleur du parti au pouvoir. Le fait d'accorder l'asile à telle ou telle catégorie de requérant·es est une décision politique avant d'être administrative, qui peut avoir des implications, notamment électoralistes. C'est particulièrement frappant lors des élections de 2010 qui portent au pouvoir une coalition entre conservateurs et libéraux-démocrates qui s'engage dans leur programme politique à mettre fin à la déportation des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG.

Le troisième facteur d'ordre institutionnel qui a pu avoir des effets sur le rôle des acteurs, et notamment les acteurs de l'arène associative est l'importante professionnalisation des associations LGBT au Royaume-Uni, tout particulièrement des associations qui accompagnent les demandeurs et demandeuses d'asile OSIG. Souvent ces associations bénéficient d'importantes ressources, à la fois financières et humaines, leur permettant de jouer un rôle de chien de garde, tantôt à travers des activités de contestation (*disruption*) en médiatisant les dysfonctionnements relatifs au traitement des demandes d'asile OSIG, tantôt à travers des activités de plaidoyer (*lobbying*) auprès des autorités de l'asile en participant au National Asylum Stakeholder Forum qui réunis les acteurs publics et de la société civile du domaine de l'asile.

Ce chapitre s'organise chronologiquement autour des trois phases de fabrication de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » au Royaume-Uni. Initiée en 1989, la phase de genèse est essentiellement portée

---

<sup>210</sup> Le *common law* est un droit qui évolue à partir des décisions des tribunaux. Ces décisions établissent des « précédents » dans des affaires ultérieures de nature similaire. Les précédents peuvent être annulés par des juridictions supérieures ou de nouvelles lois ou statuts adoptés par le gouvernement. Le droit civil est axé sur un code civil qui fixe les concepts organisateurs, les principes, les règles et les idéaux de droit. Il ne compte pas autant que le *common law* sur les précédents. Il n'est pas rare que les juridictions de *common law* s'appuient sur les décisions d'autres juridictions lorsque aucun précédent n'existe au sein du pays. Au contraire, les juridictions de droit civil s'appuient très peu sur des décisions d'autres juridictions car elles se contentent d'interpréter les questions judiciaires à partir du code civil. Voir Lambert & Silga (2010).

par les acteurs de l'arène judiciaire qui tentent d'interpréter la notion d'appartenance à un certain groupe social de la Convention de Genève et son application aux demandeurs et demandeuses d'asile OSIG. Dans un premier temps, ces acteurs excluent les requérant-es OSIG du régime de protection internationale des réfugié-es, avant d'inclure celles et ceux qui sont sexuellement actifs, puis progressivement l'ensemble des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG, marquant le terme de cette phase en 1999 (1).

La phase de stabilisation, initiée en 2000, est marquée par une évolution des débats entourant les « réfugié-es LGBTI » et l'intervention de nouveaux acteurs, notamment de l'arène administrative et de l'arène associative, dans le processus de fabrication de cette catégorie. L'enjeu durant cette phase est celui de l'exigence de discrétion imposée aux demandeurs et demandeuses d'asile OSIG. Désormais considérées comme appartenant à un groupe social particulier et, de ce fait, incluses dans la définition juridique de réfugié-e, ces personnes continuent de se voir refuser la protection internationale, aussi bien en première instance qu'en appel, au motif qu'elles pourraient échapper aux persécutions en vivant discrètement leur orientation sexuelle ou leur identité de genre. A la suite d'évolutions jurisprudentielles (au sein de l'arène judiciaire) et d'une alternance politique (au sein de l'arène administrative), il est mis fin à cette exigence de discrétion en 2010 (2).

Enfin, avec le développement des premiers instruments pour le traitement des demandes d'asile OSIG au sein du Home Office commence la phase de verrouillage de la catégorie de « réfugié-e LGBTI » en 2011. Le principal enjeu est celui de la crédibilité de ces requérant-es et des moyens pour l'établir. Cette phase s'accompagne d'une médiatisation des dysfonctionnements de l'autorité asilaire britannique et d'une intervention accrue des acteurs associatifs qui dénoncent des dispositifs et techniques considérés comme stéréotypés et inefficaces pour établir la crédibilité des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG (3).

## **1. Genèse (1989-1999) : Les demandeurs d'asile OSIG en tant que groupe social particulier**

L'enjeu des « réfugié-es LGBTI » émerge à la fin des années 1980 au Royaume-Uni, essentiellement au sein de l'arène judiciaire. Comme dans plusieurs pays receveurs de demandeurs et demandeuses d'asile, l'enjeu est abordé pour la première fois dans le contexte britannique du fait d'une contrainte définitionnelle de la notion d'appartenance à un certain groupe social. La question est alors de savoir si les requérant-es OSIG constituent un groupe social particulier tel que défini dans la Convention de

Genève et s'ils peuvent, à ce titre, se prévaloir de ce motif pour se faire octroyer la protection internationale. Ce n'est pas une cour d'asile, mais la High Court (Queen's Bench Division), notamment chargée des affaires relatives aux violations des droits humains qui est la première à se pencher sur cette question en 1989 dans l'affaire *Binbasi*. Dans cette affaire, le requérant d'origine turque chypriote voit sa demande d'asile refusée au motif que les persécutions du fait de son orientation sexuelle invoquées ne rentrent pas dans le périmètre des dispositions prévues par la Convention de Genève. Ainsi, bien que son homosexualité soit établie, le juge Kennedy se range derrière l'argumentaire du Home Office en affirmant que les demandeurs et demanduses d'asile OSIG ne constituent pas un groupe social particulier : « Homosexuals are a group, but their only common characteristic is a sexual preference which, if it is revealed at all, is normally only revealed in private. A group cannot be a social group if its only common characteristic is so concealed »<sup>211</sup>.

Pourtant, dans cette affaire, l'avocat du requérant ne manque pas de faire référence à un précédent dans la jurisprudence étasunienne, notamment à l'affaire *Matter of Acosta* rendue en 1985 par le Board of Immigration Appeals (BIA), pour appuyer le fait que les demandeurs et demanduses d'asile OSIG devraient être considérés comme appartenant à un groupe social particulier et ainsi se voir octroyer le statut de réfugié<sup>212</sup>. Le juge Kennedy fait fi du raisonnement de son homologue étasunien, jugeant son interprétation de la notion d'appartenance à un certain groupe social trop large<sup>213</sup>. Pour autant, il ne prend pas la peine de préciser la manière dont cette notion devrait être interprétée dans le droit britannique, estimant que de toute manière les personnes homosexuelles non sexuellement actives et qui ne divulguent pas leur orientation sexuelle ne sont pas persécutées dans le pays d'origine du requérant<sup>214</sup> :

---

<sup>211</sup> *R v Secretary of State for the Home Department ex parte Zia Mehmet Binbasi*, 25 July 1989.

<sup>212</sup> Dans l'affaire *Matter of Acosta*, le juge étasunien spécifie que les requérants détenant une caractéristique inaltérable et qui sont persécutés du fait de cette caractéristique doivent être considérés comme appartenant à un certain groupe social et, de ce fait, se voir octroyer le statut de réfugié sur base de ce motif.

<sup>213</sup> Il appuie sa décision sur l'arrêt *Otchere* (1988) relatif à un membre de l'armée ghanéenne qui a demandé l'asile invoquant des persécutions du fait de son statut de militaire. Dans cette affaire, le juge a affirmé que, dans certaines juridictions comme les États-Unis, la notion d'appartenance à un certain groupe social a été interprétée trop largement.

<sup>214</sup> Il convient de souligner que bien qu'ayant été saisie de cette affaire la High Court (Queen's Bench Division) n'est pas une cour d'asile ce qui peut expliquer le refus du juge Kennedy à interpréter la notion d'appartenance à un certain groupe social. Si c'est cette cour, notamment chargée des affaires relatives aux violations des droits de la personne, plutôt que l'Immigration Appeal Tribunal qui a été saisi, c'est que l'avocat du requérant a invoqué que le renvoi de son client dans son

For the purposes of the present case, it seems to me that it was unnecessary for the Secretary of State to decide whether homosexuals can be considered as a particular social group, because it is clear that in Cyprus there is no discrimination against homosexuals who are not active. So for there to be a well-founded fear of being persecuted, the social group would have to be restricted to active homosexuals<sup>215</sup>.

Dès cette première affaire, on constate que le raisonnement du juge s'appuie sur une conception de l'homosexualité en tant que pratique plutôt qu'identité ou expression dans la mesure où il soutient que, si les personnes homosexuelles devaient être reconnues en tant que groupe social particulier, ce groupe social se limiterait à celles qui sont sexuellement actives. Dès lors l'homosexualité est réduite à une activité que les requérant-es OSIG pourraient choisir de ne pas pratiquer ou de pratiquer discrètement, c'est-à-dire au sein de la sphère privée, pour échapper aux persécutions dans leur pays d'origine. C'est d'ailleurs ce que suggère le juge Kennedy au requérant : « Of course, on the evidence, if the applicant were to indulge in certain types of homosexual activity he would risk prosecution, but the Secretary of State was entitled to recognize that the risk of prosecution would be avoided by self-restraint »<sup>216</sup>. Le juge Kennedy est conscient que cela implique une limitation des libertés du requérant, mais il n'y voit pas une violation des dispositions de la Convention de Genève dans la mesure où selon son interprétation « the Convention did not guarantee to an individual the full range of freedoms he would enjoy in the United Kingdom »<sup>217</sup>.

Le raisonnement du juge Kennedy va être repris par les juges de l'Immigration Appeal Tribunal (IAT), qui s'appuient sur des arguments similaires pour refuser le statut de réfugié-e aux requérant-es invoquant des persécutions du fait de leur orientation sexuelle suite à cette première affaire au Royaume-Uni. C'est notamment le cas dans l'arrêt *Golbin* rendu en 1991 par une formation de jugement composée des juges Madisson, Padfield et Rogers. Comme dans l'affaire *Binbasi*, le requérant iranien se voit refuser le statut de réfugié-e. Cependant, la formation de jugement va plus loin que le juge Kennedy dans l'affaire *Binbasi* en proposant une interprétation juridique de la notion d'appartenance à un certain groupe social, créant ainsi un précédent dans la jurisprudence britannique.

---

pays d'origine constitue une violation de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme dans la mesure où il risque d'y être persécuté.

<sup>215</sup> *R v Secretary of State for the Home Department ex parte Zia Mehmet Binbasi*, 25 July 1989.

<sup>216</sup> *Ibid.*

<sup>217</sup> *Ibid.*

La formation de jugement suggère qu'un groupe social particulier au sens de la Convention de Genève est l'équivalent d'un groupe minoritaire, dans la mesure où « both terms, require characteristics of a historical and cultural nature »<sup>218</sup> et d'ajouter « which homosexuals as a class cannot claim »<sup>219</sup>. Pour appuyer une telle interprétation, la formation de jugement s'appuie sur une analyse publiée en 1989 par les juristes français Claude Norek et Frederique Doumic-Doublet selon lesquels la notion d'appartenance à un certain groupe social ne s'applique ni aux femmes ni aux minorités sexuelles.

Comme dans l'affaire *Binbasi*, dans l'affaire *Golchin*, l'avocat du requérant fait référence aux précédents dans d'autres juridictions pour appuyer la demande de son client, notamment à l'affaire *W.R.* rendue au Pays-Bas en 1981 et à l'affaire *Kassel* rendue en Allemagne en 1988. Mais la formation de jugement décide de ne pas en tenir compte dans sa décision, jugeant les traductions peu claires :

Neither case is of course binding on us, and on a careful reading of the reports we do not find either to be of assistance. Neither translation on file is very clear. [...] We conclude however that neither judgement shows that either country has accepted that homosexuals per se are a social group within the meaning of the Convention. They demonstrate, we think, only that different countries have a different approach to the parameters within which they are prepared to grant individuals refugee status. Even if we are wrong on that it does not follow that because one country might interpret 'social group' as including homosexuals, another signatory to the Convention should or must do so. We accept Mr. Chatwin's [avocat du requérant] point that it is desirable for signatories to international conventions to strive for consistency in their interpretation: the Convention on Refugees tends to form only part of each country's policy on refugees and there is no necessary consistency in its interpretation<sup>220</sup>.

Dans un article qui revient sur les différents jugements relatifs aux demandeurs et demandeuses d'asile OSIG rendus aux Royaume-Uni, Derek McGhee (2001) suggère que dans l'arrêt *Golchin*, deux mécanismes discursifs sont à l'œuvre pour exclure les requérant·es OSIG du régime de protection international des réfugié·es. Selon le raisonnement de la formation de jugement, les requérant·es OSIG ne peuvent pas constituer un groupe social particulier dans la mesure où, d'une part, ils ne partagent pas un héritage historique commun et, d'autre part, ils ne présentent pas de culture commune. Certes, ces mécanismes d'exclusion sont à l'œuvre dans la décision des juges Madisson, Padfield et Rogers

---

<sup>218</sup> *Farhad Golchin v. The Secretary of the State for the Home Department*, 27 February 1991.

<sup>219</sup> *Ibid.*

<sup>220</sup> *Ibid.*

mais, comme dans l'affaire *Bimbasi*, la principale stratégie utilisée pour exclure les demandeuses et demandeurs d'asile OSIG du régime de protection international des réfugié·es consiste à réduire l'homosexualité à une pratique dont le requérant pourrait aisément dissimuler pour échapper aux persécutions dans son pays d'origine. En effet, se rangeant derrière l'argumentaire du Home Office, la formation de jugement soutient que :

It is my view that if the appellant does have a choice whether to be included or excluded [du groupe social persécuté] then he must exercise it to exclude himself and cannot claim asylum if he exercises his choice otherwise. [...] The appellant claims that he has no choice and if he goes back he will be identified as a homosexual and possibly executed. I find that proposition an unacceptable one. I am not saying that homosexuals cannot make themselves known, but I do not accept that they must of necessity do so in all cases merely by virtue of being homosexual. I have no evidence that the appellant is one who of necessity may be so identified. In my view therefore, I do not accept that in this case it is made out that the appellant may be persecuted by reason of his sexual proclivity and his appeal fails and is dismissed<sup>221</sup>.

Comme dans l'affaire *Bimbasi*, la formation de jugement suggère aussi que le requérant aurait le choix de ne pas rendre publique son orientation sexuelle et pourrait ainsi échapper aux persécutions dans son pays d'origine. Étant donné que le requérant aurait le choix de s'extraire du groupe social persécuté en dissimulant son orientation sexuelle, en choisissant de ne pas le faire, il choisit de risquer des persécutions et ne peut donc pas se faire protéger selon les dispositions prévues par la Convention de Genève. Ce type de raisonnement domine au sein de l'arène judiciaire, notamment parmi les juges de l'Immigration Appeal Tribunal, jusqu'en 1994, date à laquelle se produit un renversement de jurisprudence avec l'affaire *Vraciu*, fait assez rare dans le droit britannique.

En 1994, le cas d'un jeune gay originaire de Roumanie est entendu devant l'Immigration Appeal Tribunal, mais devant une formation de jugement différente. Le président de la formation est le juge Jackson, assisté par les juges Kumar et Rogers, qui était l'un des juges de l'affaire *Golchin*. Étant donné l'affaire *Golchin* rendue trois années auparavant, en théorie cette formation de jugement est tenue par ce précédent. Cependant elle décide d'élargir son interprétation de la notion d'appartenance à un certain groupe social, renversant la jurisprudence établie :

---

<sup>221</sup> *Ibid.*

We are reluctant to differ from a previous decision of a Tribunal, but, with respect, we are unable to agree with the Tribunal's approach in Golchin. [...] We part company with the Tribunal in that case in the link seemingly drawn between the social group and a minority group identified by characteristics of a historical and cultural nature<sup>222</sup>.

La formation de jugement dans cette affaire préfère s'appuyer sur l'affaire *Matter of Acosta* évoquée plus haut, qui avait été rendue aux États-Unis en 1985, malgré le fait que l'interprétation de la notion d'appartenance à un certain groupe social avait été jugée trop large par le juge Kennedy dans l'affaire *Bimbasi* en 1989 :

We think that two criteria specified by any Acosta decision are those on which to focus when deciding whether a person threatened with persecution is so threatened because of membership of a particular social group. These are first, a characteristic of historical immutability or a characteristic which indicates a basic human right the exercise of which a person should not be expected to forgo. Whether or not persecution is the context in which the social group is to be defined the characteristic identifying the group must have a 'public' content in the society in which the group is said to exist<sup>223</sup>.

Un élément principal peut expliquer ce renversement de jurisprudence : la publication en 1991 de la première édition de *The Law of Refugee Status* par le juriste James C. Hathaway, qui est considérée comme la première analyse exhaustive du droit des réfugié·es et qui a eu une grande influence sur la manière dont est interprétée la Convention de Genève, notamment dans les pays de *common law*. Selon Hathaway (1991 : 289), dont l'ouvrage est d'ailleurs cité dans l'arrêt *Vraciu*, il convient de concevoir « refugee status as a surrogate or substitute protection of human rights » et de ce fait d'adopter une interprétation relativement large de la définition de réfugié·e. A partir de cette perspective, il propose une interprétation de la notion d'appartenance à un groupe social relativement large qui s'appuie sur le raisonnement du juge dans l'affaire *Matter of Acosta*, rendue aux États-Unis en 1985. Selon cet auteur, cette notion fait référence à un groupe de personnes ayant toute une caractéristique commune immuable, que les membres du groupe ne peuvent pas changer ou ne devraient pas être contraints de changer parce qu'elle est essentielle à leur identité ou leur conscience individuelle. Alors qu'à cette époque le HCR reste vague sur cette notion, l'interprétation proposée par Hathaway est reprise par la

---

<sup>222</sup> *Ioan Vraciu v. The Secretary of State for the Home Department*, 21 November 1994.

<sup>223</sup> *Ibid.*

formation de jugement dans l'affaire *Vraciu*, provoquant un renversement de jurisprudence au sein de l'Immigration Appeal Tribunal :

The concept of the 'particular social group' is the most difficult to define or grasp. [...] Mr. Jorro [avocat du requérant] referred, as he has done in other cases, to the discussion of 'social group' in *The Law of Refugee Status* by Mr. J. C. Hathaway, a book published in Canada in 1991. In that book Mr. Hathaway supports the approach of the United States Board of Immigration Appeals in its decision Matter of Acosta March 1, 1985. [...] Mr. Hathaway points out that this approach excludes groups defined by a characteristic which is changeable or from which dissociation is possible as long as neither option requires renunciation of basic human rights. It respects the general commitment 'to grounding refugee claims and civil or political status while retaining flexibility for evolution.' We find this approach helpful. We accept the connection between the concept of the particular social group and the underlying theme of basic human rights which applies to the other grounds set out in the article<sup>224</sup>.

Avec ce retournement de jurisprudence, on assiste également pour la première fois à une évolution dans la manière dont est comprise l'homosexualité, jusqu'ici était appréhendée en tant qu'activité que les requérant·es OSIG pourrait choisir de ne pas pratiquer ou de pratiquer discrètement pour échapper aux persécutions. La formation de jugement dans l'affaire *Vraciu* s'éloigne de cette conception en affirmant que la qualification d'un groupe social particulier au sens de la Convention de Genève ne dépend pas du caractère public (ou pas) de l'activité sexuelle, mais de l'existence d'un groupe qui est perçu par la société comme un groupe distinct, s'éloignant ainsi du raisonnement du juge Kennedy dans l'affaire *Binabsi* de 1989 :

Mr. Gulvin [avocat du Home Office] sought to adapt an argument put by Treasury counsel in *Binabsi*. It was there argued that homosexuals could not be a particular social group as the identifying characteristic was a sexual preference which if revealed at all is normally only revealed in private – it was said that a group cannot be a social group if its only common characteristic is so concealed. With respect, we disagree with that analysis. It is not the publicity of the characteristic which creates a group but its existence. It may well be that the activities are concealed specifically because if revealed members of the group would then be persecuted<sup>225</sup>.

---

<sup>224</sup> *Ibid.*

<sup>225</sup> *Ibid.*

Pour la première fois, l'Immigration Appeal Tribunal reconnaît que les persécutions subies sur base de l'orientation sexuelle ne dépendent pas de la responsabilité du requérant et de sa manière de vivre sa sexualité. Cependant, le raisonnement du juge Jackson est remis en cause dès le lendemain dans l'affaire *Jacques*, également rendue au sein l'Immigration Appeal Tribunal devant une formation de jugement différente. Celle-ci est présidée par le juge Maddison, qui présidait de la formation de jugement de l'affaire *Golchin*. Confronté de nouveau au cas d'un demandeur d'asile invoquant des persécutions du fait de son orientation sexuelle, le juge Maddison, assisté des juges Francombe et Cross de Chavannes, réaffirme la jurisprudence *Golchin* de 1991, qu'il avait lui-même établi, faisant fi du précédent établi la veille par le juge Jackson. Ainsi, dans l'affaire *Jacques* relative à la demande d'asile d'un requérant originaire de la Jamaïque, la formation de jugement soutient que les demandeuses et demandeurs d'asile OSIG ne constituent pas un groupe social particulier au sens de la Convention de Genève :

We do not accept that *Shewaish* or *Golchin* were wrongly decided. We adhere to the conclusion that homosexuals do not, per se constitute a social group. We acknowledge that some countries have chosen to adopt the view that homosexuals do constitute a social group within the meaning of the Convention but the United Kingdom is not bound by those decisions, and in areas where the Convention has been left deliberately vague each signatory is entitled we think to come to its own conclusion as to the ambit of the term 'social group'<sup>226</sup>.

On constate tout de même une certaine évolution dans le raisonnement du juge Maddison entre l'affaire *Glochin* et l'affaire *Jacques*. Alors que, dans la première, il suggère que le requérant aurait pu échapper aux persécutions en vivant discrètement son homosexualité, dans la seconde, il ne se prononce pas sur ce point. Il se contente d'affirmer qu'étant donné que le requérant est victime d'agents non-étatiques, il doit démontrer que les autorités étatiques de son pays d'origine n'ont pas été en mesure de le protéger pour se faire octroyer le statut de réfugié-e.

Ces deux jugements successifs, qui s'appuient sur des raisonnements différents, mènent à une certaine confusion parmi les juges du l'Immigration Appeal Tribunal, dont certains acceptent que les demandeuses et de demandeurs d'asile OSIG constituent un groupe social particulier alors que d'autres

---

<sup>226</sup> *Bill Anthony Jacques v. The Secretary of State for the Home Department*, 22 November 1994.

refusent une telle interprétation de la Convention de Genève et continuent de refuser le statut de réfugié aux requérant·es invoquant des persécutions du fait de leur orientation sexuelle (ECRE 1997).

La Cour suprême vient mettre fin à la confusion parmi les juges de l'Immigration Appeal Tribunal en reconnaissant explicitement les demandeurs et demandeuses d'asile OSIG en tant que groupe social particulier et comme pouvant invoquer ce motif pour se faire octroyer le statut de réfugié·e dans l'affaire *Shah and Islam* rendue en 1999. En l'espèce, l'affaire ne concernait pas le cas d'un·e requérant·e invoquant des persécutions du fait de son orientation sexuelle ou de son identité de genre, mais le cas de deux femmes pakistanaises invoquant des persécutions du fait de leur genre, risquant notamment la lapidation pour immoralité sexuelle et adultère dans leur pays d'origine. Cependant, Lord Steyn, dans son raisonnement n'hésite pas à élargir ses conclusions aux demandeuses et demandeurs d'asile OSIG :

Relying on an *ejusdem generis* interpretation the Board interpreted the words 'persecution on account of membership in a particular social group' to mean persecution 'that is directed toward an individual who is a member of a group of persons all of whom share a common immutable characteristic.' The Board went on to say that the shared characteristic might be an innate one 'such as sex, colour, or kinship ties.' This reasoning covers Pakistani women because they are discriminated against and as a group they are unprotected by the state. Indeed the state tolerates and sanctions the discrimination. The analogy of discrimination against homosexuals who may in some countries be a 'particular social group' support this reasoning<sup>227</sup>.

L'interprétation de la Convention de Genève par les juges de la Cour suprême dans l'affaire *Shah and Islam* s'inspire de celle proposée par James C. Hathaway dans son analyse publiée en 1991, qui est citée dans le jugement et qui avait été reprise précédemment par le juge Jackson dans l'affaire *Vraciu*. En effet, comme Hathaway, Lord Steyn, Lord Hope et Lord Craighead proposent de lier le régime de protection des réfugié·es avec celui de protection des droits humains pour interpréter la notion d'appartenance à un certain groupe social. Comme discuté dans le chapitre 2, le régime de protection des réfugié·es et le régime des droits humains sont combinés à l'échelon international au même moment et on peut donc supposer une influence des débats internationaux sur la décision de la Cour suprême britannique. Dans son raisonnement Lord Steyn souligne l'intérêt d'interpréter la Convention

---

<sup>227</sup> *Shah and Islam v. Secretary of State for the Home Department*, 25 March 1999.

de Genève à l'aune des conventions internationales de droits humains, dont la Charte des Nations Unies et de la Déclaration universelle des droits de l'Homme :

In search for the correct interpretation of the words 'membership of a particular social group' the travaux préparatoires of the Convention are uninformative. The words in question were introduced at a late stage of the process leading to the finalization of the Convention. That fact tells one nothing about their contextual meaning. But the preambles to the Convention are significant. [...] The relevance of the preambles is twofold. First, they expressly show that a premise of the Convention was that all human beings shall enjoy fundamental rights and freedoms. Secondly, and more pertinently, they show that counteracting discrimination, which is referred to in the first preamble, was a fundamental purpose of the Convention. That is reinforced by the reference in the first principle to the Universal Declaration of Human Rights, 1948, which proclaimed the principle of the equality of all human beings and specifically provided that the entitlement to equality means equality 'without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status'<sup>228</sup>.

Une telle observation va dans le sens de Derek McGhee (2001), selon lequel on assiste, tout au long des années 1990, à une combinaison du régime du droit des réfugié-es avec celui des droits humains au Royaume-Uni. Cette évolution serait due au rôle joué par les juristes et les praticien·nes du droit qui ont provoqué une évolution dans l'appréhension de la notion d'appartenance à un certain groupe social et de ses contours : d'une conception exclusivement centrée sur les caractéristiques et le comportement des requérant·es, les juges sont passés à une conception davantage focalisée sur les caractéristiques et le comportement des pays d'origine vis-à-vis de certains groupes minoritaires, dont les minorités sexuelles.

Il convient aussi de souligner l'importance du rôle joué dans cette évolution par les autres juridictions de *common law* dont les arrêts sont cités dans le jugement *Shah and Islam*. Ainsi, Lord Steyn s'est appuyé dans son réquisitoire sur l'arrêt *Matter of Acosta* rendu aux États-Unis en 1985 et évoqué plus haut, mais également sur l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Ward* rendu au Canada en 1993, ainsi que sur l'arrêt *Re G.J.* rendu en Nouvelle-Zélande en 1998.

En résumé, alors qu'avant 1999, l'octroi (ou le refus) du statut de réfugié·e aux demandeuses et demandeurs d'asile OSIG était laissé à la discrétion des juges (Tuitt 1996), à partir de l'affaire *Shah*

---

<sup>228</sup> *Ibid.*

*and Islam*, « it has become widely accepted that lesbians and gay men can form a ‘particular social group,’ one of the reasons stated by the Refugee Convention as rendering a person eligible for refugee status » (O’Leary 2008 : 88). Ainsi, la phase de genèse de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » est marquée par la reconnaissance des requérant·es OSIG (surtout les gays à cette époque) comme appartenant à un groupe social particulier pouvant, de ce fait, se prévaloir de ce motif pour obtenir la protection internationale. Il a fallu une décennie pour arriver à un tel résultat, le juge britannique y étant initialement peu enclin. En effet, bien que faisant référence aux arrêts d’autres juridictions qui ont elles acceptées ce principe, les tribunaux britanniques ont longtemps refusés à reconnaître les persécutions du fait de l’orientation sexuelle en tant que motif d’octroi du statut de réfugié·e. En 1994, l’arrêt *Vraciu* crée un précédent en reconnaissant que les requérant·es OSIG constituent un groupe social particulier. Commence alors une période de confusion au sein de l’arène judiciaire où l’interprétation de la notion d’appartenance à un certain groupe social est laissée à la discrétion des juges. En 1999, la Cour suprême met fin à cette confusion, rejoignant les autres pays de *common law* dans leur interprétation de la Convention de Genève. Cette évolution reflète notamment une combinaison du régime de protection des réfugié·es avec celui des droits humains. Cependant, bien que théoriquement toutes les demandeurs et demandeuses d’asile OSIG devraient être en mesure de se voir octroyer le statut de réfugié·e, dans les faits une grande majorité continue d’être renvoyée dans leur pays d’origine, se faisant notamment suggérer de vivre discrètement leur orientation sexuelle pour échapper aux persécutions.

## **2. Stabilisation (2000-2010) : Dissimuler son homosexualité pour échapper aux persécutions**

Le début des années 2000 marque un premier tournant dans le processus de fabrication de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » au Royaume-Uni, qui initie la phase de stabilisation. Lors de cette deuxième phase, les débats évoluent, faisant intervenir de nouveaux acteurs. Jusqu’ici il était question de savoir si les demandeuses et demandeurs d’asile OSIG pouvaient être considéré·es comme constituant un groupe social particulier au sens de la Convention de Genève et ainsi se prévaloir du statut de réfugié·e sur base de ce motif. Cette question n’est plus débattue depuis l’affaire *Shah and Islam*. Cependant, ce jugement est loin d’être une panacée dans la mesure où la plupart des demandeurs et demandeuses d’asile OSIG continuent de se voir refuser le statut de réfugié·e et de se faire renvoyer dans leur pays d’origine en se faisant suggérer de vivre discrètement leur orientation sexuelle et leur identité de genre pour échapper aux persécutions. Cet enjeu de la discrétion, ou « silencing » (Giametta 2017 : 95), devient central dans les débats entourant les « réfugié·es LGBTI ».

Pour comprendre les évolutions survenues au tournant des années 2000, il convient de revenir sur un jugement rendu par la Cour suprême britannique quelques mois seulement après le jugement *Shah and Islam* : le jugement *Jain*, rendu le 6 octobre 1999. En l'espèce, ce requérant d'origine indienne demande l'asile parce que, en tant que « practicing homosexual »<sup>229</sup>, il craint que s'il « has to go back to India he will be unable to live openly in a homosexual relationship »<sup>230</sup>. La formation de jugement, constituée de Lord Evans, Lord Schiemann et Lord Robert Walker, ne remet pas en question l'appartenance du requérant à un groupe social particulier dans la mesure où il a été établi quelques mois auparavant, dans le jugement *Shah and Islam*, que les requérant·es OSIG constituent un groupe social particulier. En revanche, il est discuté un autre élément de la définition de réfugié·e telle qu'établie dans la Convention de Genève : la crainte fondée de persécution. Il s'agit alors de déterminer si le requérant a une crainte fondée de persécution liée à son orientation sexuelle s'il retourne en Inde. Pour répondre à cette question, Lord Schiemann propose d'appréhender les formes de persécutions relatives à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre selon un continuum et suggère que sur ce continuum toutes les persécutions ne peuvent pas être considérées comme relevant de la Convention de Genève :

The position has now been reached that criminalization of homosexual activity between consenting adults in private is not regarded by the international community at large as acceptable. If a person wishes to engage in such activity and lives in a State which enforces a criminal law prohibiting such activity, he may be able to bring himself within the definition of a refugee. That is one end of the continuum. The other end of the continuum is the person who lives in a State in which such activity is not subjected to any degree of social disapprobation and he is free to engage in it as he is to breathe. In most States, however, the position is somewhere between those two extremes. [...] The problem which increasingly faces decision-takers is when to ascribe the word 'persecution' to those pressures on the continuum<sup>231</sup>.

Dans l'affaire *Jain*, le requérant se voit refuser le statut de réfugié·e au motif que la criminalisation de l'homosexualité par la législation indienne n'équivaut pas à une forme de persécution au sens de la Convention de Genève dans la mesure où il n'aurait qu'à pratiquer ses activités sexuelles dans un cadre privé pour échapper aux éventuelles persécutions. Le raisonnement de la formation de jugement dans

---

<sup>229</sup> *Sabm Sunder Jain v. Secretary of State for the Home Department*, 6 October 1999.

<sup>230</sup> *Ibid.*

<sup>231</sup> *Ibid.*

cette affaire est symptomatique des logiques interprétatives évoquées plus haut. En effet, comme dans la phase de genèse, lors de la phase de stabilisation, l'homosexualité reste souvent appréhendée en tant que pratique plutôt qu'identité ou expression, conduisant les juges à supposer que les requérant-es OSIG peuvent vivre discrètement leur orientation sexuelle pour échapper aux persécutions dans leur pays d'origine : « the effect of *Jain* was that the court's understanding of the lives of gay men resulted in a purely 'conduct driven approach' reducing their lives to the engagement of the sexual act (referred to by some as 'buggery') in the so-called 'privacy of the bedroom' » (Chelvan 2011 : 57).

Depuis l'affaire *Jain*, plusieurs arrêts témoignent d'une approche similaire. Ainsi, en 2001, dans l'affaire *Sankale*, le requérant originaire du Kenya a vu sa demande refusée au motif que « the appellant is able to have homosexual relationships provided if he acts discreetly »<sup>232</sup>. En 2002, dans l'affaire *Sarfrazy*, la demande du requérant d'origine iranienne est refusée au motif que « in Iran the police are not empowered to, nor do they actively pursue homosexual activity of any kind that is performed behind the 'veil of decency' of closed doors »<sup>233</sup>. En 2005, toujours dans le cas d'un requérant d'origine iranienne, la cour d'appel exprime une fin de non-recevoir au requérant au motif que « whether there is or is not a 'core right' for persons of any sexual orientation to conduct themselves with discretion in their public sexual practices is not something we need in our view to decide, though we should have thought that such discretion was part of the ordinary consensus of civilized mankind »<sup>234</sup>. Dans l'affaire *RG* rendue en 2006, la formation de jugement, bien qu'ayant reconnu que les minorités sexuelles étaient victimes d'un « social cleansing »<sup>235</sup> en Colombie, a estimé que le requérant n'a qu'à prendre « one or two precautions »<sup>236</sup>, lui suggérant de « regulate his behaviour accordingly so as not to draw unwelcome attention to himself »<sup>237</sup> pour échapper aux persécutions. En 2008, dans l'affaire *JM*, le juge justifie son refus d'octroyer l'asile à un requérant d'origine ougandaise par le fait que selon ses observations, celui-ci est une « sensitive and attentive person who would be discreet in his public behaviour, being mindful

---

<sup>232</sup> *Jonathan Mane Sankale v. The Secretary of State for the Home Department*, 3 December 2001.

<sup>233</sup> *Sarfrazy v. Secretary of State for the Home Department*, 1 March 2002.

<sup>234</sup> *AT (Iran) v. Secretary of State for the Home Department*, 27 July 2005.

<sup>235</sup> *RG (Colombia) v. Secretary of State for the Home Department*, 20 January 2006.

<sup>236</sup> *Ibid.*

<sup>237</sup> *Ibid.*

of his society's concepts of good manners and the general social mores»<sup>238</sup>. Enfin en 2009, dans l'affaire *MK*, la requérante lesbienne d'origine albanaise est renvoyée dans son pays d'origine au motif que « in Albania women of lesbian orientation are able to carry on lesbian relationships discreetly without attracting the risk of serious harm »<sup>239</sup>.

Alors qu'à l'échelon national, la grande majorité des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG se voient refuser le statut de réfugié·e au motif que ces personnes pourraient échapper aux persécutions dans leur pays d'origine en vivant discrètement leur homosexualité, à l'échelon international le HCR publie au même moment sa Note d'orientation sur les demandes de reconnaissance du statut de réfugié relatives à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre (voir le chapitre 2). Ce document rappelle aux autorités asilaires qu'elles ne devraient pas suggérer aux requérant·es OSIG de dissimuler leur orientation sexuelle ou leur identité de genre :

Il ne saurait être attendu des requérant·es qu'elles ou ils répriment leur orientation sexuelle ou leur identité de genre dans la zone de fuite à l'intérieur du pays, ni être exigé qu'elles et ils dépendent de l'anonymat pour éviter d'être atteint·es par l'agent de persécution. [...] Il est impératif que la ou le requérant·e soit aussi en mesure d'avoir accès à un niveau minimum de droits politiques, civils et socio-économiques (HCR 2008b : 18).

Sur la base de cette Note d'orientation du HCR, les associations britanniques se mobilisent contre l'exigence de discrétion du Home Office et mettent cet enjeu sur l'agenda politique lors des élections de 2010<sup>240</sup>. En avril 2010, UKLGIG, la principale association d'accompagnement des requérant·es OSIG au Royaume-Uni, publie le rapport *Failing the Grade: Home Office Initial Decisions on Lesbian and Gay Claims for Asylum*. S'appuyant sur l'analyse des lettres de refus reçues par ses usager·es, ce rapport révèle que 98% des demandes d'asile OSIG sont refusées par le Home Office alors que ce taux est de 73% pour le reste des demandes d'asile (UKLGIG 2010 : 1). La principale critique est dirigée vers l'exigence de discrétion, jugée discriminatoire et contraire aux traités internationaux signés par le Royaume-Uni :

---

<sup>238</sup> *JM (Uganda) v. Secretary of State for the Home Department*, 11 June 2008.

<sup>239</sup> *MK (Albania) v. Secretary of State for the Home Department*, 9 September 2009.

<sup>240</sup> Entretien n° 67, Entretien n° 71.

The United Nations High Commission for Refugees recently stated ‘a person cannot be expected or required by the state to change or conceal his or her (sexual) identity in order to avoid persecution. Nor is there a duty to be ‘discreet’ or take certain steps to avoid persecution, such as living a life of isolation, or refraining from having intimate relationship.’ Further, requiring lesbians and gay men to remain closeted is discriminatory and can amount to persecution in itself. [...] Part of the problem is that case owners focus on ‘homosexual acts’ only and not on sexual identity. Form many case owners, being ‘discreet’ simply means avoiding having sex in public or in a place where one could be discovered. [...] Sexual identity encompasses much more than having sex with a partner. It includes the ability to meet a potential partner, to live with a partner, to socialise and express one’s sexuality without fear of grave harm (UKLGIG 2010 : 4).

Toutefois, l’approche qui appréhende l’homosexualité en tant que pratique plutôt qu’identité ou expression, déjà identifiée lors de la phase de genèse de la catégorie de « réfugié-e LGBTI », continue de dominer les logiques interprétatives au sein des autorités asilaires britanniques, alors même que la Cour suprême s’en était éloignée en 1999 dans l’affaire *Shab and Islam*. Les associations britanniques dénoncent cette conception restrictive de l’homosexualité dans la mesure où elle sert d’argument aux autorités asilaires pour refuser la protection internationale aux requérant-es OSIG qui se voient suggérer de vivre discrètement leur orientation sexuelle pour échapper aux persécutions dans leur pays d’origine. Ainsi, un mois après le rapport de UKLGIG, la principale association LGBT britannique, Stonewall publie à son tour un rapport intitulé *No Going Back: Lesbian and Gay People and the Asylum System* dans lequel l’exigence de discrétion est une nouvelle fois remise en question, car jugée incohérente avec le contexte culturel et social duquel viennent la plupart des demandeurs et demandeuses d’asile OSIG :

The discretion test is applied to almost all lesbian, gay and bisexual cases with judges often refusing cases on the basis that the applicants can safely return to their home country by keeping their sexuality secret. Again judges’ frames of reference appear to come from gay people in the UK who have been able to remain discreet about their sexual orientation and live what the judge considers a ‘reasonably tolerable’ life. [...] However, this comparator bears no resemblance to the reality of gay life in many countries. For most applicants conforming to the cultural or social norm of their society will mean being married and having a family at a young age and living in constant fear of discovery and persecution. Anyone attempting to live their life differently is likely to fall under intense speculation and pressure, which will ultimately lead to their discovery and subsequent persecution. The problem has at its heart confusion between identity and conduct. Judgements that apply discretion often speak of the applicant keeping their sexual activity discreet, but this approach fails to appreciate that it is not conduct but rather their identity as someone who is different that results in lesbian, gay and bisexual people’s persecution (Stonewall 2010: 26-27).

Cette confusion entre identité et pratique, et l'exigence de discrétion imposée aux demandeurs et demandeuses d'asile OSIG qui en découle serait donc héritée d'une forme d'imaginaire collectif au Royaume-Uni où homosexualité et discrétion ont toujours été liés. Selon Jenni Millbank (2005), cette posture doit être replacée dans le contexte historique de la dépénalisation de l'homosexualité au Royaume-Uni en 1967, dix ans après la publication du rapport Wolfenden<sup>241</sup>. Cette chercheuse soutient ainsi que le prisme des autorités asilaires britanniques « carries echoes of the 1957 Wolfenden Report, most notably its 'solution' to the 'problem' of homosexuality: privacy » (Millbank 2005 : 115). Aussi bien lors des débats entourant la dépénalisation de l'homosexualité dans les années 1960, que lors des débats entourant les « réfugiés LGBTI » dans les années 2000, la conception libérale s'appuyait sur la prémisse selon laquelle « invisibility would become a form of freedom » (Henderson 1996 : 1030), faisant en sorte que les autorités asilaires britanniques ne voient aucun problème à ce que les personnes invoquant des persécutions du fait de leur orientation sexuelle et de leur identité de genre se voient nier le droit d'exprimer ouvertement leur sexualité dans leur pays d'origine sous prétexte d'échapper aux persécutions.

Les rapports de UKLGIG et Stonewall sont publiés au milieu d'une campagne électorale durant laquelle l'enjeu migratoire et de l'asile est fortement débattu. La récession économique et la hausse du taux de chômage contribuent à hystériser les débats publics autour de ces enjeux (ENM 2010 : 3). Se saisissant de cette opportunité politique, les associations LGBT mettent à l'agenda la question spécifique des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG. Décrites, les pratiques des autorités asilaires sont jugées discriminatoires, ce qui pousse le gouvernement à agir, comme souligné dans cette note de la Commission des Affaires intérieures de la Chambre des Communes :

The UK Border Agency (UKBA)'s approach to assessing sexual identity-based asylum claims has been scrutinized in recent years by NGOs and the courts. Some organisations have criticised the quality of decision-making in these cases and suggested that there is 'systemic discrimination' against gay and lesbian asylum seekers. [...] The Coalition Agreement pledged not to remove asylum seekers from the UK if they are proven risk of persecution due to their sexual orientation

---

<sup>241</sup> Le Royaume-Uni est le seul des trois cas étudiés à dépénaliser l'homosexualité aussi tardivement. En Belgique et en France la dépénalisation est survenue à la suite de la Révolution française. Par ailleurs, le Sexual Offences Act adopté en 1967 ne s'applique qu'à l'Angleterre et au Pays de Galles. L'Irlande du Nord maintient l'interdiction de « bougrerie » (autrement dit de la sodomie) et de l'indécence entre hommes mais dépénalise de façon limitée les actes homosexuels lorsque trois conditions sont remplies : l'acte homosexuel doit être consenti, avoir lieu en privé et n'impliquer que des personnes majeures de plus de 21 ans.

or gender identification. The UKBA has since enhanced its guidance and training for asylum caseworkers on how to handle these types of asylum claim (Gower 2011 : 1).

Le gouvernement de coalition entre le Parti conservateur et le Parti libéral-démocrate fraîchement élu s'engage ainsi dans son programme publié en mai 2010 à « stop the deportation of asylum seekers who have had to leave particular countries because their sexual orientation or gender identification puts them at proven risk of imprisonment, torture or execution » (Cabinet Office 2010 : 18). Il est intéressant de constater que cet engagement n'est pas pris sous la section « Immigration », mais sous la section « Equalities ». Par ailleurs, cet engagement est succédé d'un autre qui va dans le même sens : « we will use our relationships with other countries to push for unequivocal support for gay rights and for UK civil partnership to be recognised internationally » (*ibid.* : 18). La démarche du Gouvernement de coalition est claire : il s'agit de faire en sorte que ces mesures en faveur des requérant·es OSIG soient perçues comme allant dans le sens d'une plus grande égalité pour les minorités sexuelles et non pas une faveur envers les demandeurs et demandeuses d'asile qui sont considérés comme un fardeau pour la société. Ainsi, la Home Secretary de l'époque, Theresa May, qui occupait en même temps la fonction de Minister for Women and Equality, inscrit ces mesures pour les demandeurs et demandeuses d'asile OSIG dans une volonté plus large de défense des droits des minorités sexuelles à travers le monde (Strudwick 2010).

Il peut paraître surprenant qu'un gouvernement auquel participe le Parti conservateur s'engage pour la défense des droits des minorités sexuelles. En fait, à cette époque, ce parti cherche à faire montre d'une plus grande sensibilité aux enjeux relatifs aux minorités sexuelles. En début de campagne électorale, David Cameron s'est ainsi engagé à promouvoir les droits des personnes LGBT en affirmant au site information gay *Pink News* : « we are totally committed to fight for gay rights and there will be absolutely no going back on equality legislation if a Conservative government is elected »<sup>242</sup>. Il s'engage également à introduire de nouvelles législations pour faire en sorte que les condamnations des personnes LGBT pour offenses sexuelles n'apparaissent plus dans leur casier judiciaire. Enfin, il promet d'adopter une politique « tolérance zero » pour les actes d'intimidation homophobe à l'école.

---

<sup>242</sup> Cameron, David, "Exclusive: David Cameron Writes on Gay Rights as He Answers Question From PinkNews.co.uk Readers", *Pink News*, 10 April 2010, [en ligne] : <https://www.pinknews.co.uk/2010/04/10/david-cameron-on-gay-rights-as-he-answers-questions-from-pinknewscouk-readers/>.

Cependant, plusieurs polémiques impliquant des proches et membres de son parti viennent entacher ses efforts d'ouverture tout au long de la campagne électorale. En mars 2010, alors que la campagne est officiellement lancée, Chris Grayling, son shadow Home Secretary, affirme alors qu'il est enregistré à son issue que les chambres d'hôtes devraient avoir le droit de refuser les couples gays, avant de présenter ses excuses<sup>243</sup>. Quelques semaines plus tard, Julian Lewis, son shadow Defence Minister, fait un lien entre l'abaissement de l'âge légal de consentement à 16 ans pour les couples de même sexe et la propagation du VIH<sup>244</sup>. La même semaine, Philip Lardner, un candidat officiel du Parti conservateur, affirme sur son site de campagne que l'homosexualité n'est pas « normale »<sup>245</sup>. Enfin, le coup de grâce à la stratégie d'ouverture de David Cameron est porté par Philippa Stroud au cours de la dernière semaine de la campagne électorale. Candidate du Parti conservateur et proche de David Cameron, elle est accusée dans un article de *The Observer*, d'avoir fondé une association évangélique visant à « soigner » l'homosexualité<sup>246</sup>. La presse gaie ne tarde pas à reprendre l'information, le site d'information *Pink News* titrant « Tory candidate and Cameron advisor ran church that 'cures' homosexuality through prayer »<sup>247</sup>, tout comme d'autres médias, dont le site d'information *The Telegraph*<sup>248</sup>. Cette polémique s'enflamme toutefois surtout sur les réseaux sociaux et le hashtag #PhilippaStroud culmine sur Twitter et Facebook à moins de 48h des élections<sup>249</sup>. Les polémiques s'accumulent, David Cameron est critiqué pour son manque de réaction. Un sondage mené quelques

---

<sup>243</sup> Siddique, Haroon, "Chris Grayling Apologises for B&B Gay Comments", *The Guardian*, 9 April 2010, [en ligne] : <https://www.theguardian.com/politics/2010/apr/09/chrisgrayling-general-election-2010>.

<sup>244</sup> Jamieson, Alastair, "Tory Shadow Minister: Gay Age of Consent 'Poses HIV Risk'", *The Telegraph*, 22 April 2010, [en ligne] : <https://www.telegraph.co.uk/news/election-2010/7617858/Tory-shadow-minister-gay-age-of-consent-poses-HIV-risk.html>.

<sup>245</sup> PA, "Tory Candidate Philip Lardner Suspended Over 'Offensive' Gay Comments", *The Independent*, 27 April 2010, [en ligne] : <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/tory-candidate-philip-lardner-suspended-over-offensive-gay-comments-1955848.html>.

<sup>246</sup> Doward, Jamie, Cal Flynn & Richard Rogers, "Rising Tory Star Philippa Stroud Ran Prayer Sessions to 'Cure' Gay People", *The Observer*, 2 May 2010, [en ligne] : <https://www.theguardian.com/politics/2010/may/02/conservatives-philippa-stroud-gay-cure>.

<sup>247</sup> Pink News Staff Writer, "Tory Candidate and Cameron Advisor Ran Church that 'Cured' Homosexuality Through Prayer", *Pink News*, 2 May 2010, [en ligne] : <https://www.pinknews.co.uk/2010/05/02/tory-candidate-and-david-cameron-family-advisor-ran-church-that-cured-homosexuality-through-prayer-and-clearing-demons/>.

<sup>248</sup> Beckford, Martin, "General Election 2010: Tory Candidate 'Tried to 'Cure' Gay People Through Prayers'", *The Telegraph*, 2 May 2010, [en ligne] : <https://www.telegraph.co.uk/news/election-2010/7669154/General-Election-2010-Tory-candidate-tried-to-cure-gay-people-through-prayer.html>.

<sup>249</sup> Jeffery, Simon, "Tory Candidate Philippa Stroud Trends on Twitter Over 'Gay Cure' Story", *The Guardian*, 3 May 2010, [en ligne] : <https://www.theguardian.com/politics/blog/2010/may/03/philippa-stroud-twitter>.

jours seulement avant l'élection fait état d'une diminution de 30% des intentions de vote des personnes LGBT pour le Parti conservateur<sup>250</sup>. Arrivé au pouvoir quelques jours plus tard, son engagement auprès des droits des minorités sexuelles dans son programme peut ainsi être interprété comme une manière de faire montre de son ouverture, mais également de faire taire les critiques à son égard.

Par ailleurs, alors que les polémiques impliquant les conservateurs s'accroissent, les juges de la Cour suprême auditionnent au même moment, deux demandeurs d'asile invoquant des persécutions du fait de leur orientation sexuelle qui se sont vu refuser le statut de réfugié·e par le Home Office et en appel dans l'affaire *HJ (Iran) and HT (Cameroon)*. Dans cette affaire, les juges de la plus haute juridiction britannique doivent répondre à la question suivante : est-il raisonnable de demander aux requérant·es OSIG de retourner dans leur pays et de vivre discrètement leur homosexualité ? L'issue de l'affaire fait très peu de doute dans la mesure où les auditions de l'Equality and Human Right Commission et du HCR s'opposent à l'exigence de discrétion. Le programme du gouvernement de coalition dans lequel il s'engage à arrêter la déportation des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG est publié quelques jours seulement avant que la décision des juges ne tombe. Cet engagement peut également être interprété comme une manière de capitaliser sur les droits LGBT à moindre coût dans la mesure où ce qui est présenté comme un engagement politique allait être confirmé par la Cour suprême quelques jours plus tard et s'imposer au Home Office quoiqu'il arrive<sup>251</sup>.

La décision des juges dans l'affaire *HJ (Iran) and HT (Cameroon)* tombe le 7 juillet 2010. Allant dans le sens de l'engagement du gouvernement de coalition, elle stipule qu'il n'est pas raisonnable d'exiger des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG de retourner dans leur pays d'origine et de leur suggérer vivre discrètement leur homosexualité pour échapper aux persécutions :

The question is how each applicant, looked at individually, will conduct himself if returned and how others will react to what he does. Those others will include everyone with whom he will come in contact, in private as well as in public. The way he conducts himself may vary from one situation to another, with varying degree of risk. But he cannot and must not be expected to conceal aspects of his sexual orientation which he is unwilling to conceal, even from those whom he knows may disapprove of it. If he fears persecution as a result and that fear is well-founded, he will be entitled to asylum however unreasonable his refusal to resort

---

<sup>250</sup> Jeffrey, Simon, 'Tory Gay Support Drops 30 Points as Liberal Democrats Surge', *The Guardian*, 26 April 2010, [en ligne] : <https://www.theguardian.com/politics/blog/2010/apr/26/gay-liberal-democrats>.

<sup>251</sup> Entretien n° 79.

to concealment may be. The question what is reasonably tolerable has no part in this inquiry<sup>252</sup>.

Avec ce jugement, près d'une décennie après la reconnaissance des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG en tant que groupe social particulier dans l'affaire *Shah and Islam*, la protection des requérant·es invoquant des persécutions du fait de leur orientation sexuelle et identité de genre devient effective. A la suite de cette décision, Theresa May, qui est à la tête du Home Office, s'engage à réformer les pratiques de cette autorité :

I welcome the ruling of the Supreme Court, which vindicates the position of the coalition government. We have already promised to stop the removal of asylum seekers who have had to leave particular countries because their sexual orientation or gender identification puts them at proven risk of imprisonment, torture or execution. I do not believe it is acceptable to send people home and expect them to hide their sexuality to avoid persecution. From today, asylum decisions will be considered under the new rules and the judgement gives an immediate legal basis for us to reframe our guidance for assessing claims based on sexuality, taking into account relevant country guidance and the merits of each individual case<sup>253</sup>.

Dans les semaines qui suivent, le Home Office élabore ses premiers instruments spécifiques pour le traitement des demandes d'asile OSIG et des progrès dans ce domaine sont réalisés : « the UK government used to have no specific guidance or training for decision-makers for claims brought on the grounds of sexual orientation. It was only in 2010 following a combination of judicial, civil society and political pressures that specific policy guidance was speedily issued and significant progress was seen » (Gray & McDowall 2013 : 22). Ces instruments adoptés, un nouvel enjeu émerge : comment établir la crédibilité des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG?

### 3. Verrouillage (2011+) : Évaluer la crédibilité à partir de stéréotypes

Les années 2010 marquent un nouveau tournant dans le processus de fabrication des « réfugié·es LGBTI » au Royaume-Uni, initiant la phase de verrouillage. Cette phase est marquée par un climat de

---

<sup>252</sup> *HJ (Iran) and HT (Cameroon) v. Secretary of State for the Home Department*, 7 July 2010.

<sup>253</sup> Home Office, “Sexuality Judgement Welcomed”, 7 July 2010, [en ligne] : <https://www.gov.uk/government/news/sexuality-judgement-welcomed>.

scepticisme généralisé au sein du Home Office, qui se fait surtout ressentir depuis la création de la UK Border Agency (UKBA) en son sein afin de traiter les demandes d'asile<sup>254</sup>. Cette autorité, qui reprend les fonctions de la Border and Immigration Agency, du UK visas et du HM Revenue and Customs, est créée en 2008 dans une volonté de rationalisation et de sécurisation des frontières britanniques suite aux recommandations du rapport *Security in a Global Hub – Establishing the UK's New Border* (Cabinet Office 2007). Ses objectifs stratégiques sont clairs : (i) protéger les frontières britanniques et l'intérêt national, (ii) s'attaquer à la fraude à la frontière et (iii) rendre des décisions rapides et équitables.

Très vite, le travail de cette nouvelle agence est fortement critiqué. D'abord par la Commission des Comptes publics de la Chambre des Communes qui salue la mise en place d'une nouvelle procédure d'asile (*New Asylum Model*) qui implique qu'un·e seul·e officier·e de protection soit chargé·e du traitement du dossier du début à la fin de la procédure, mais qui souligne tout de même que plusieurs mesures doivent encore être mises en œuvre pour assurer un traitement équitable des requérant·es (House of Common 2009 : 5). L'Independent Chief Inspector of Borders and Immigration (ICIBI) publie en novembre 2009 un rapport convergent qui suggère que « more must be done to improve initial decision-making » (ICIBI 2009 : 27). Plus critique, le Parliamentary and Health Service Ombudsman (PHSO), qui a reçu près de 1 000 plaintes entre 2009 et 2010, soumet en février 2010 un rapport au Parlement britannique dans lequel il met de l'avant des dysfonctionnements profonds au sein de cette autorité, notamment pour ce qui du traitement des demandes d'asile (PHSO 2010).

Le HCR, qui contrôle l'activité du Home Office depuis 2004 dans le cadre du Quality Initiative Project, se montre également assez critique. Dans un rapport publié en 2010, visant à accompagner le Home Office dans la mise en œuvre des nombreuses recommandations formulées depuis 2004, il pointe du doigt les dispositifs utilisés pour établir la crédibilité des requérant·es :

UNHCR remains concerned with various aspects of decision making including continued evidence of an incorrect approach to credibility assessment, inappropriate use of section 8 of the 2004 Treatment of Claimants Act and insufficient and inappropriate use of relevant objective country of origin information. UNHCR is also concerned to observe that case owners do not

---

<sup>254</sup> Entretien n° 71.

consistently and correctly apply Refugee Convention criteria (UNHCR UK 2010: 5).

La presse et le milieu associatif ne sont pas en reste, critiquant la « culture of disbelief » au sein de l'autorité asilaire britannique<sup>255</sup>. Cet élément avait déjà été souligné en 2010 par UKLGIG dans le rapport évoqué plus haut, qui soulignait que « many claims were denied because the person was not believed to be lesbian or gay, and others were rejected due to serious misconceptions about how lesbians and gay men behave when forced to conceal their sexual identity » (UKLGIG 2010 : 8). Ce climat de scepticisme est une nouvelle fois pointé du doigt par Asylum Aid dans un rapport publié en janvier 2011, qui indique que « the overwhelming number of cases where credibility was not accepted [...] suggests that the UKBA is not yet able to comprehensively refute past allegations that a 'culture of disbelief' exists amongst the UKBA case owners » (Asylum Aid 2011 : 59). Ce climat n'est pas propre aux autorités administratives de l'asile, mais est également présent au sein des autorités judiciaires comme le souligne Jenni Millbank (2009). Celle-ci évoque un « clear shift away from discretion towards disbelief as the major area of contest in decisions [...], with a significant increase in decisions where the applicant's claim to actually being gay, lesbian or bisexual is outright rejected » dans son analyse des décisions rendues par les juges d'asile britanniques (Millbank 2009 : 392).

Les critiques ont eu raison de la UKBA que Theresa May finit par abolir en mars 2013<sup>256</sup>. Cependant, les critiques à l'endroit de la culture de scepticisme dans la procédure d'asile ne faiblissent pas pour autant. De nouvelles voix vont même s'élever, poussées par la société civile, pour condamner les effets néfastes d'une telle culture au sein du Home Office, notamment pour les demandeurs et demandeuses d'asile OSIG. Ainsi, dans son rapport de 2013, la Commission des Affaires intérieures de la Chambre des Communes s'inquiète du sort réservé à cette catégorie spécifique de requérant·es :

Another area where credibility assessments are judged to be particularly poor is in the cases of lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex (LGBTI) asylum applicants. The Law Society told us that there now exist 'extraordinary obstacles' to establishing credibility in this area, a statement supported by ILPA [Immigration Law Practitioners' Association]. In July 2010, in HJ (Iran) and HT

---

<sup>255</sup> Taylor, Diane, "The UK Border Agency Must End this Culture of Disbelief", *The Guardian*, 22 November 2012, [en ligne] : <https://www.theguardian.com/commentisfree/2012/nov/22/uk-border-agency-culture-disbelief>.

<sup>256</sup> Travis, Alan, "UK Border Agency to be Abolished, Theresa May Announces", *The Guardian*, 26 March 2013, [en ligne] : <https://www.theguardian.com/uk/2013/mar/26/uk-border-agency-broken-up>.

(Cameroon), the Supreme Court unanimously held that the underlying rationale of the Refugee Convention was to enable a person to 'live freely and openly' without fear of persecution. [...] However it is alleged that the decision has in practice resulted in caseworkers seeking to undermine claims to personal identification as lesbian or gay. A leading barrister in this area, S. Chelvan, described the recent change in approach towards LGBTI asylum applicants: 'Up until July 2010 the UK Border Agency refused claims on the basis of 'voluntary' discretion, and had no concerns about establishing the sexual identity of the gay applicant. Suddenly, since July 2010, supposedly due to a fear of false claims, the shift has been from discretion to disbelief. The battleground is now firmly centred in 'proving' that they are gay.' In turn, this has led to claimants going to extreme lengths to try and meet the new demands of credibility assessment in this area, including the submission of photographic and video evidence of highly personal sexual activity to caseworkers, presenting officers and the judiciary (House of Commons 2013a : 27).

Plusieurs associations ont soumis des rapports à la Commission des Affaires intérieures de la Chambre des Communes qui traitent spécifiquement de la question des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG, ce qui a permis de mettre cet enjeu sur la table lors des consultations. C'est notamment le cas de Stonewall, du Lesbian Immigration Support Group, de LGBT Unity Scotland et de UKLGIG. Outre ces associations LGBT, des associations d'asile et de droits humains ont également abordé cet enjeu spécifique dans leur contribution. Ainsi, le Churches Refugee Network souligne dans son rapport que : « a pervasive and adversarial culture of disbelief impacts on decision-making particularly in cases concerning Christian converts, culture, women, sexual orientation » (House of Commons 2013b : 133). C'est également le cas du Movement for Justice by Any Means Necessary qui suggère dans son rapport que les préjugés à l'endroit des minorités sexuelles « result in a greater number of refusals, prolonged and complex appeals and disproportionately large numbers of deportations that should never have occurred » (House of Commons 2013b : 327). Ou encore du Scottish Refugee Council qui est « concerned about recent evidence of the poor quality of decision-making and credibility assessments in cases involving LGBT asylum applicants » (House of Commons 2013b : 160).

La mobilisation de ces associations a poussé la Commission des Affaires intérieures de la Chambre des Communes à soulever l'enjeu spécifique des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG dans son rapport. Il convient également de souligner l'influence de plusieurs avocat·es et praticien·nes du droit qui ont joué un rôle déterminant à cet égard. Souvent gais eux-mêmes<sup>257</sup>, ils sont également

---

<sup>257</sup> Entretien n° 75.

engagées auprès du milieu associatif, souvent dans les Conseils d'administration des ONG. Par exemple, S. Chelvan, qui a été membre du Conseil d'administration de UKLGIG et a contribué à plusieurs rapports publiés par cette ONG depuis 2010 propose dans sa contribution de suggérer au Home Office l'utilisation du modèle *Difference, Stigma, Shame, Harm* dont il est à l'origine pour établir la crédibilité des requérant·es OSIG (House of Commons 2013b : 125). Tim Barnden, président du Conseil d'administration de UKLGIG notamment chargé des formations sur les persécutions liées à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre au sein de l'Immigration Law Practitioners' Association (ILPA)<sup>258</sup>. C'est le cas également de Louise Hooper qui fut l'avocate qui avait mené en appel l'affaire *HJ (Iran)* avant que celle-ci ne soit entendue en Cour suprême dans l'affaire *HJ (Iran) and HT (Cameroon)*. Elle a notamment rédigé le guide *Refugee Status Claims Based on Sexual Orientation and Gender Identity* pour le compte de l'International Commission of Jurists (ICJ 2016). Ce réseau d'une quinzaine d'avocat·es, la plupart basé·es à Londres, a joué un rôle déterminant, peut-être même plus influent que celui du milieu associatif, dans la prise en compte de la question spécifique des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG par les autorités publiques. Cette influence s'est essentiellement exercée à travers leurs affiliations à des associations professionnelles, comme The Law Society, l'association britannique des avocat·es et juristes, et l'ILPA, qui réunit les avocat·es et praticien·nes du droit en immigration. Ces associations professionnelles jouent un rôle important dans le système britannique et leur assise n'est pas étrangère au fait que les instances publiques commencent à se pencher sur la question spécifique des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG en 2013, comme indiqué dans l'extrait ci-dessus.

En réponse aux enjeux soulevés par la Commission des Affaires intérieures de la Chambre des Communes, la réponse du gouvernement est publiée le 13 décembre 2013. Celle-ci prend en compte les critiques, mais n'adopte aucune mesure concrète pour y remédier. Dans ce rapport, le gouvernement se contente d'affirmer que les officier·es de protection ne sont pas autorisé·es à poser des questions sexuellement explicites pour établir la crédibilité des requérant·es OSIG et que plusieurs instruments ont déjà été développés pour assurer un traitement équitable de ces demandes :

In LGBTI cases, caseworkers are expected to explore an applicant's realization and experience of their sexual orientation, development of their identity and experiences in their own country and in the United Kingdom. The Home Office does not permit caseworkers to ask prurient questions about sexual matters or

---

<sup>258</sup> Entretien n° 72.

require applicants to produce sexually explicit material in support of their claim. [...] We provide comprehensive guidance to caseworkers on how to properly assess credibility in asylum claims. This is supported by supplementary instructions on gender issues, sexual orientation and victims of torture or serious harm. All caseworkers undertake extensive foundation training, which includes training on the assessment of credibility and have received dedicated training on gender issues and sexual orientation (this has now been incorporated into the foundation training). The guidance and training were produced in conjunction with corporate partners who include (in case of sexual orientation) Stonewall, the UK Lesbian and Gay Immigration Group and the UNHCR (Cabinet Office 2013 : 13).

Malgré ces affirmations du gouvernement, le 8 février 2014, des journalistes de *The Observer* qui ont pu accéder à des documents confidentiels internes du Home Office, rapportent des techniques « dégradantes » pour établir la crédibilité des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG :

A confidential Home Office document leaked to *The Observer* reveals how one bisexual asylum seeker was asked a series of lurid questions by a Home Office official, including: 'Did you put your penis into x's backside?' and 'When x was penetrating you, did you have an erection? Did x ejaculate inside you. Why did you use condom?' The document reveals that during five hours of questioning in a UK detention centre, the male asylum seeker was also asked: 'What is it about men's backsides that attracts you?' and 'What is about the way men walk that turns you on?' The questions, typed up by a Home Office employee, and dated last October, have been branded an 'interrogation'<sup>259</sup>.

Ces pratiques avaient déjà été soulignées cinq mois auparavant par UKLGIG dans son rapport *Missing the Mark* qui évoquait des pratiques caractérisées de pornographiques pour établir la crédibilité des requérant·es OSIG :

An analysis of the 35 substantive interviews highlights that some case workers remain fixated on sexual practice rather than on sexual identity. [...] Asylum seekers are subject to extremely personal and inappropriate questioning by case workers. Some case workers focus on sexual practice asking detailed questions about sexual encounters when they are of no probative value. In the interviews analysed, as recently as 2013 a number of inappropriate questions are still being asked such as: Was it loving sex or rough? What have you found is the most successful way of pulling men? So you had intercourse with him and not just blow jobs? How many sexual encounters have you had with your partner? Can I ask you why you did not have penetrative sex at any time in Nigeria up until December

---

<sup>259</sup> Taylor, Diane & Mark Townsend, "Gay Asylum Seekers Face 'Humiliation'", *The Guardian*, 8 February 2014, [en ligne] : <https://www.theguardian.com/uk-news/2014/feb/08/gay-asylum-seekers-humiliation-home-office>.

2009? You have never had a relationship with a man. How do you know you are a lesbian? (UKLGIG 2013 : 19-20).

Aucune mesure n'avait été prise lors de la publication de ce rapport qui n'avait pas fait grand bruit dans les médias. Par contre, lorsque l'article de *The Observer* sort cinq mois plus tard et que la machine médiatique s'emballe, le Home Office se décide à réagir et à commander un audit à l'Indépendant Chief Inspector of Borders and Immigration, comme évoqué par un agent du Home Office :

Prior to March 2014, there were a number of press reports alleging a culture of disbelief and that the Home Office demanded proof of sexual identity with an unacceptable emphasis on investigating the sexual behaviour of claimants. At this time there was a trend among many claimants to submit audio visual evidence of sexually explicit material in support of their claim. In response to an allegation by *The Observer* newspaper of gross mishandling of a case, the Home Secretary commissioned the Independent Chief Inspector of Borders and Immigration to inspect the management of sexual orientation based asylum claims. [...] Action was taken on the recommendations [du Independent Chief Inspector of Borders and Immigration] including the review and re-publication of the 'sexual identity issues in the asylum claim' instruction in February 2015. Training needs were reviewed in line with revised policy and the Training Programme provided to all new caseworkers was updated<sup>260</sup>.

Au Royaume-Uni, l'ICIBI est chargé du contrôle qualité des politiques migratoires et d'asile. Établi en 2007, il s'agit d'une autorité apolitique et indépendante du gouvernement. Pour mener ses audits, il s'appuie sur un important réseau d'expert·es et d'associations organisés en trois groupes thématiques et qui sont régulièrement consultés lors des enquêtes liées à leurs champs d'expertise : le Refugee and Asylum Forum, le Seaports Stakeholder Forum et l'Aviation Stakeholder Forum. Le Refugee and Asylum forum, qui se réunit deux à trois fois par an, est constitué de treize associations dont UKLGIG et Asylum Aid qui travaillent spécifiquement sur les problématiques liées à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre.

L'audit confié à John Vine est mené avec les partenaires associatifs, dont Stonewall, UKLGIG et le Lesbian Immigration Support Group, en s'appuyant sur plusieurs de leurs publications<sup>261</sup>. Il y est recommandé d'améliorer la formation des officier·es de protection pour éviter que des questions

---

<sup>260</sup> Entretien n° 68.

<sup>261</sup> Entretien n° 67.

stéréotypées et sexuellement explicites soient posées lors de l'audition et de s'assurer que ces agents se conforment aux lignes directrices qui avaient déjà été développées en 2010 au sein du Home Office (ICBI 2014).

Au même moment, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) rend sa décision dans l'affaire A., B. & C. évoquée en introduction. Dans cette affaire, sur renvoi préjudiciel des Pays-Bas, il avait été demandé au juge européen de clarifier les modalités selon lesquelles les autorités asilaires doivent apprécier le caractère crédible de l'orientation sexuelle alléguée dans le cadre d'une demande d'asile. Dans sa décision du 2 décembre 2014, la cour de Luxembourg stipule que l'orientation sexuelle des requérant·es OSIG ne devrait pas être établie au moyen d'interrogatoires fondés sur la seule base de notions stéréotypées concernant les personnes LGBT, ni sur des interrogatoires détaillés sur les pratiques sexuelles.

Comme le confie un membre de UKLGIG, forts du rapport de l'ICIBI et de cette décision de la CJEU, les associations font pression pour que de nouvelles lignes directrices relatives à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre soient mises en place par le Home Office :

Within weeks of the Vine report in 2014 the Luxembourg Court issued its ruling in A., B. & C. These two are obviously not connected at all. John Vine's report has nothing to do with the Luxembourg Court. British journalists did not understand this at all. They thought that we told to the Luxembourg Court what we were doing and that the Luxembourg Court agreed with us. Which is completely wrong. But the A., B. & C. ruling was very helpful because actually it did agree with several things that John said, like they should not be stereotypes used, they should not be sexually explicit material considered in these claims. So after the Vine report was commissioned but before it was published, the Home Office said we gonna do several things to improve the system because we don't want what happened to the Ugandan to happen again. So they implemented compulsory training for civil servants and they said to civil servants 'you should not be using stereotypes, you should not be asking to people sexually explicit questions.' This was before John's report did even happen, in the month before. Then the Vine report came out and they said 'well, these are the things that we want to do. The first thing is to design a new policy on sexual orientation claims.' We normally criticize the government for being very slow to do things. But in this instance we told them not to do it, then, because we knew the Luxembourg Court was about to give its judgment in A., B. & C., so we said 'there is not point writing a policy and giving it to your staff if several weeks later you'll have to do it all over again, you gonna confuse people. So you might wanna wait several weeks.' So we did, we waited for A., B. & C., then in February 2015, the Government new policy

on sexual orientation claims was published. We helped to write that policy, as did the UNHCR, as did Stonewall, the British LGBT organization<sup>262</sup>.

Dans la foulée, en janvier 2016, un plan d'action LGBTI est élaboré de concert avec UKLGIG, Stonewall et le HCR. Il comporte des objectifs précis à atteindre et des délais à tenir, parmi lesquels la révision et la mise à jour des lignes directrices sur l'orientation sexuelle, des lignes directrices sur l'identité de genre et des formations initiales et de rappel sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre. Le plan d'action LGBTI prévoit également la conduite d'une analyse sur la situation des requérant·es OSIG détenu·es et qui voient leur demande traitée en procédure accélérée. Pour assurer le suivi des différentes étapes du plan d'action LGBTI, le Home Office forme un groupe spécifique qui comprend UKLGIG, Stonewall et le HCR, qui joue un rôle de chien de garde en s'assurant que les pratiques du Home Office ne contreviennent pas aux lignes directrices mises en place<sup>263</sup>.

En résumé, la phase de verrouillage de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » est caractérisée par un climat généralisé de scepticisme au sein du Home Office qui est particulièrement marqué à l'endroit des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG. Un tel climat a provoqué de nombreuses critiques de la part du milieu associatif, mais également de la part du HCR et des commissions parlementaires. Malgré ces critiques, le gouvernement ne s'est décidé à agir pour remédier à la situation que suite à la dénonciation des pratiques du Home Office par les médias. Un audit est aussitôt lancé et de nouvelles lignes directrices et formations relatives à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre sont développées. Dans la foulée, un plan d'action LGBTI est lancé qui s'appuie sur les recommandations de la société civile et du HCR, témoignant de la reconnaissance de cette nouvelle catégorie de réfugié·es au Royaume-Uni.

#### 4. Conclusion

Depuis la première demande d'asile sur base de l'orientation sexuelle en 1989 jusqu'à la mise en place d'un plan d'action LGBTI au sein du Home Office en 2016, la fabrique des « réfugié·es LGBTI » est passée par trois phases. Initié à la fin des années 1980, la phase de genèse est caractérisée par

---

<sup>262</sup> Entretien n° 67.

<sup>263</sup> Home Office, *LGBTI Action Plan*, 26 January 2016.

l'établissement d'une jurisprudence qui reconnaît les demandeurs et demandeuses d'asile OSIG en tant que membre d'un groupe social particulier. Plusieurs décisions contradictoires ont été rendues par les juges d'asile britanniques avant qu'une jurisprudence claire ne soit adoptée à cet égard. Celle-ci fut imposée par la Cour suprême dans sa décision *Shah and Islam*, qui stipule que les requérant·es OSIG peuvent se prévaloir du statut de réfugié·e sur base du motif d'appartenance à un certain groupe social. Dans la suite des autres pays du *common law*, cet arrêt de la Cour suprême s'inscrit dans une volonté d'adopter une interprétation de la Convention de Genève qui combine le régime de protection des réfugié·es avec celui des droits humains.

En 2000 commence la phase de stabilisation, qui est marquée par l'apparition d'une nouvelle pratique au sein des autorités asilaires qui consiste à renvoyer les demandeurs et demandeuses d'asile dans leur pays d'origine en leur suggérant de vivre discrètement leur sexualité pour échapper aux persécutions. Cet enjeu est mis à l'agenda lors des élections de 2010, qui portent au pouvoir un gouvernement de coalition entre les Conservateurs et les Libéraux-Démocrates. Voulant faire montre d'ouverture et de sensibilité aux enjeux LGBT, ce nouveau gouvernement s'engage à arrêter la déportation des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG dans des pays où ces personnes risquent des persécutions. Quelques jours plus tard, une décision de la Cour suprême britannique dans l'affaire *HJ (Iran) and HT (Cameroon)* avalise la position du gouvernement de coalition en interdisant la déportation des requérant·es OSIG ce qui pousse le Home Office à changer ses pratiques et développer ses premières lignes directrices sur le sujet.

La phase de verrouillage est caractérisée par un climat généralisé de scepticisme au sein du Home Office qui est particulièrement marqué à l'endroit des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG dont la grande majorité continue de se faire refuser la protection internationale. Dans un tel contexte, les critiques se font plus fortes à l'endroit du Home Office qui se voit contraint de changer les dispositifs et techniques utilisés pour établir la crédibilité des requérant·es OSIG. A la suite d'un audit interne confié à l'ICIBI par la Home Secretary Theresa May et face aux pressions de la société civile, forte de la décision *A., B. & C.* rendue au même moment par la CJUE, les lignes directrices OSIG sont mises à jour et un plan d'action LGBTI est lancé, venant couronner la reconnaissance de cette nouvelle catégorie de réfugié·es au Royaume-Uni.

# Chapitre 6

## Une analyse comparée de trois trajectoires nationales de traduction

Comme souligné à plusieurs reprises dans la thèse, la fabrication de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » se matérialise par des instruments de politique publique différents dans chaque pays à l'étude, notamment en ce qui concerne les lignes directrices dans lesquelles sont spécifiés les critères retenus pour octroyer le statut de réfugié·e et les méthodes à employer pour établir la crédibilité des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG. Pour expliquer ce phénomène, dans les trois chapitres précédents, selon une démarche chronologique, j'ai exposé trois histoires nationales qui font état de processus de traduction différents de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » en Belgique, en France et au Royaume-Uni. Dans le présent chapitre, il s'agit de confronter ces trois cas les uns aux autres et ainsi mettre en évidence les facteurs qui mènent à ces trajectoires nationales distinctes au sein de l'Union européenne.

L'objectif principal de ce chapitre est de répondre concrètement à la question de recherche exposée dans l'introduction de la thèse qui est : pourquoi, malgré les pressions d'harmonisation de l'Union européenne, les contours de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » diffèrent-ils d'un État membre à l'autre? Exploitant le cadre analytique développé dans le premier chapitre de la thèse, qui s'appuie sur les travaux de Patrick Hassenteufel et Jacques de Maillard (2013), ainsi que sur ceux de Craig Parsons (2007), la réponse à cette question implique d'articuler deux éléments : les logiques positionnelles et les logiques interprétatives des acteurs qui les contraignent dans leurs interactions dans le processus de traduction. Je démontre que c'est l'interdépendance entre ces deux éléments qui explique la singularité des trajectoires nationales de la catégorie de « réfugié·e LGBTI ». Bien que je suggère que ces facteurs soient interdépendants et qu'ils se co-construisent, dans un souci de clarté, comme suggéré par Peter Hall (1993 ; voir aussi Béland 2019), je fais le choix de les présenter de

manière distincte dans ce chapitre, permettant ainsi d'évaluer la force explicative de l'un par rapport à l'autre.

Le chapitre est organisé en deux parties. La première partie se focalise sur les logiques interprétatives des acteurs, qui font référence au prisme à travers lequel ceux-ci s'impliquent dans le processus de traduction de la catégorie de « réfugié-e LGBTI ». Dans cette partie, en décomposant ce que je nomme le paradigme de traduction en trois éléments – définition du problème, solution politique et univers de discours – je démontre dans quelle mesure ce concept peut être utile pour expliquer les différentes trajectoires nationales (1). La deuxième partie traite des logiques positionnelles des acteurs, qui font référence aux institutions formelles et informelles qui contraignent leurs actions dans le processus de traduction de la catégorie de « réfugié-e LGBTI ». Ces logiques sont saisies à travers ce que je nomme la configuration des arènes de traduction – arène administrative, arène associative et arène judiciaire – où s'opère les interactions entre acteurs, permettant d'expliquer, en partie, la singularité des trajectoires nationales (2).

## **1. Les logiques interprétatives à travers le paradigme de traduction**

Comme l'affirme Pierre Muller (2000 : 189), « l'objet des politiques publiques n'est plus seulement de 'résoudre les problèmes', mais de construire des cadres d'interprétation du monde ». Dès lors, il convient de s'intéresser aux logiques interprétatives au sein desquelles s'inscrivent les acteurs impliqués dans le processus de traduction de la catégorie de « réfugié-e LGBTI » pour mettre en avant la manière dont elles guident leur action dans chaque contexte, menant ainsi à la singularité des trajectoires nationales.

L'objectif de cette première partie est double. D'une part, il s'agit de mettre en lumière le paradigme de traduction dans lequel s'inscrivent les acteurs de chaque pays et la manière dont il a pu les influencer dans le processus d'action publique. D'autre part, il s'agit de mettre en avant la manière dont ce paradigme de traduction se matérialise au sein de chaque pays au cours des différentes phases du processus de traduction de la catégorie de « réfugié-e LGBTI » : genèse, stabilisation et verrouillage. Dans chaque pays le paradigme de traduction se maintient d'une phase à l'autre, mais des changements de premier et second ordres surviennent, faisant en sorte qu'il se matérialise différemment en fonction de l'évolution des logiques positionnelles.

Du fait de son caractère diffus, le paradigme de traduction n'est pas facile à appréhender, comme la plupart des facteurs liés aux idées dans l'analyse de l'action publique (Daigneault 2014). Dans la lignée des chercheur·es en politique publique qui se sont intéressé·es au rôle des idées dans l'action publique (Campbell 2004 ; Mehta 2011 ; Béland & Waddan 2015), j'ai décidé de démanteler la catégorie analytique de paradigme de traduction en trois éléments : la définition du problème, la solution politique et l'univers de discours. Ces trois éléments sont plus aisément identifiables empiriquement et me permettent donc de saisir et suivre le paradigme de traduction à chaque phase du processus d'action publique. Le tableau récapitulatif ci-dessous propose une vue d'ensemble de la manière dont le paradigme de traduction se matérialise dans chaque pays à l'étude.

	<b>Belgique</b>	<b>France</b>	<b>Royaume-Uni</b>
<b>Définition du problème</b>	Violence sexuelle et atteinte à l'intégrité physique	Protection d'un population vulnérable	Transgression des normes culturelles et sociales
<b>Solution politique</b>	Solidarité internationale	Différenciation dans le contingent de demandeurs d'asile	Privatisation de la sexualité
<b>Univers de discours</b>	Humanitaire/Sécuritaire	Universalisme/Différentialisme	Pratique/Identité

*Tableau 1: Les éléments constitutifs du paradigme de traduction en Belgique, en France et au Royaume-Uni*

Pour ce qui est de la définition du problème, en Belgique, la question des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG a été abordée en tant que problème public de violence sexuelle à l'endroit des minorités sexuelles et d'atteinte à leur intégrité physique. Cette question émerge en marge de celle de la violence sexuelle à l'endroit des femmes à l'échelon international et adopte donc un prisme similaire. En France, c'est selon un prisme davantage paternaliste de protection de celles et ceux qui sont considérées comme une population particulièrement vulnérable qu'a été problématisée la question des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG. Cette grille de lecture s'inspire essentiellement de la manière dont a été menée la traduction de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » au sein de l'Union européenne dans le cadre de l'adoption des directives du Régime d'asile européen commun. Enfin, au sein du contexte britannique l'enjeu des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG a été abordé en tant que problème public de transgression des normes sociales par les requérant·es dans leur pays d'origine. Ce prisme est

commun à la plupart des pays de *common law* et s'inscrit dans un contexte historique plus large de la manière dont a été abordée la décriminalisation de l'homosexualité au Royaume-Uni (1.1.).

Étant donné que le problème public sur lequel il faut agir diffère d'un contexte national à l'autre, la solution politique privilégiée par les pouvoirs publics diffère également. En Belgique, pour résoudre le problème public de la violence sexuelle à l'égard des minorités sexuelles et d'atteinte à leur intégrité physique, la solution privilégiée a consisté à mener une politique de solidarité internationale à travers le système d'asile, adoptant ainsi une interprétation relativement large de la Convention de Genève et de la définition de la notion de réfugié·e. En France, comme il s'agit d'apporter une protection à une population particulièrement vulnérable, la solution privilégiée par les pouvoirs publics a consisté à mettre en place un régime dérogatoire pour cette catégorie de requérant·es et ainsi établir une différenciation dans le traitement des demandes en fonction du motif de persécution. Au Royaume-Uni, étant donné que la question des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG a été problématisée en tant que problème public de transgression des normes sociales, la solution proposée par les pouvoirs publics a consisté à invisibiliser l'homosexualité dans l'espace public en suggérant aux requérant·es OSIG de retourner dans leur pays et de vivre discrètement leur homosexualité pour échapper aux persécutions (1.2.).

La solution politique privilégiée par les pouvoirs publics pour répondre au problème public est une solution parmi d'autres dans la poubelle (*grabage can*) (Cohen *et al.* 1972). Ainsi, cette solution est confrontée à d'autres, privilégiées par d'autres types d'acteurs, notamment les acteurs de l'arène associative, qui – selon des dynamiques de pouvoirs et un jeu discursif – tentent de faire émerger leurs solutions alternatives. L'ensemble des discours portés par les différents types d'acteurs constituent l'univers de discours, qui est le dernier élément constitutif du paradigme de traduction. L'univers de discours fait ainsi référence aux types de discours antagonistes construits par différents acteurs au sein de chaque pays et qui est amené à évoluer dans le temps. En Belgique, c'est une dichotomie entre discours humanitaire et discours sécuritaire qui organise la traduction de la catégorie de « réfugié·e LGBTI ». En France, le discours universaliste porté par les acteurs de la Coordination française du droit d'asile – qui sont contre la différenciation au sein du contingent des demandeurs et demandeuses d'asile – s'oppose au discours différentialiste de l'OFPPRA et de l'ARDHIS pour qui les requérant·es OSIG doivent bénéficier d'un traitement particulier. Enfin, au Royaume-Uni, la dichotomie est organisée autour de la conception de l'homosexualité, pensée par certain·es comme une pratique et par d'autres comme une identité (1.3.).

## 1.1. La définition du problème

Un problème politique est loin d'être un fait objectif, mais plutôt le produit d'un processus de problématisation. Dès lors, il convient de décortiquer ce processus pour expliquer la manière dont une condition devient un problème public qui nécessite l'intervention des pouvoirs publics. Le Royaume-Uni est le premier pays parmi les trois à l'étude où la question spécifique des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG a été problématisée, dès la fin des années 1980. A cette époque, l'homosexualité est décriminalisée depuis à peine une vingtaine d'années et les débats qui avaient alors émergé dans ce cadre ont fortement influencé la manière dont la question des requérant·es OSIG a été abordée dans le contexte britannique. Plus spécifiquement, c'est le rapport Wolfenden, publié en 1957 et qui a servi de base au Sexual Offences Act, qui prédispose les termes du débat entourant les demandeurs et demandeuses d'asile OSIG au Royaume-Uni, faisant en sorte que certain·es parlent même d'un « héritage » du rapport Wolfenden sur cette question (Giametta 2017 : 85). Ce rapport est préparé par le Lord du même nom afin de répondre à deux « problèmes sociaux » qui gangrèneraient la société britannique : la prostitution et l'homosexualité. Ces deux enjeux sont alors considérés comme des maux qui portent atteinte à la morale et qu'il convient de discipliner du fait de leur caractère transgressif. Concernant spécifiquement l'homosexualité, elle y est présentée comme « sinful, morally wrong, or objectionable for reasons of conscience, or of religious or cultural tradition » (Home Office 1957 : 10). La solution qui est alors proposée dans le rapport pour vaincre ce mal est de décriminaliser l'homosexualité pour mieux l'invisibiliser. Le raisonnement derrière les rédacteurs du rapport est qu'en privatisant l'homosexualité, le législateur serait plus à même d'assurer le maintien de l'ordre et de la morale dans l'espace public : « by ceasing to be the guardian of private morality, the law would more effectively become the protector of public decency and order » (Weeks 1989 : 243).

Comme le souligne Jenni Millbank (2005), c'est selon cette même grille de lecture – qui se focalise sur le caractère transgressif de l'homosexualité – que va être problématisée la question des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG lorsqu'elle émerge, soit plus de trente ans après la publication du rapport Wolfenden et vingt ans après la décriminalisation de l'homosexualité au Royaume-Uni. En effet, dès les premiers arrêts du juge d'asile britannique qui concernent les requérant·es OSIG la focale est mise sur le comportement transgressif du demandeur d'asile et sur la manière dont il pourrait se soustraire aux persécutions dans son pays d'origine en cessant de « pratiquer » ou en « pratiquant discrètement » son homosexualité. Ainsi, dans l'affaire *Binbasi*, le

requérant d'origine turque chypriote se fait refuser le statut de réfugié au motif que son homosexualité « if it is revealed at all, is normally only revealed in private »<sup>264</sup>. Selon le juge Kennedy, l'homosexualité devrait être circonscrite au domaine du privé, donc les personnes homosexuelles ne peuvent pas constituer un groupe social particulier au sens de la Convention de Genève. Ce raisonnement est repris dans les affaires subséquentes tout au long de la phase de genèse (1989-1999) de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » au Royaume-Uni, jusqu'à ce que la Cour suprême reconnaisse en 1999 les persécutions du fait de l'orientation sexuelle en tant que motif d'octroi du statut de réfugié·e, menant à la phase de stabilisation (2000-2010).

Durant cette deuxième phase, le prisme hérité du rapport Wolfenden est tout aussi présent si ce n'est plus prépondérant du fait notamment de l'exigence de discrétion qui est imposée aux requérant·es OSIG. Tout au long de cette phase, le juge britannique de l'asile exprime la nécessité pour les demandeurs et demandeuses d'asile OSIG de réguler leur « pratique » de l'homosexualité et d'agir de manière décente dans l'espace public pour échapper aux persécutions dans leur pays d'origine. Par exemple, dans l'affaire *Sarfrazy* en 2002, il est suggéré au requérant iranien de « pratiquer » son homosexualité « behind the 'veil of decency' of closed doors »<sup>265</sup>. De même, dans l'affaire *RG (Colombia)* quatre ans plus tard, il est suggéré au requérant colombien de « regulate his behaviour »<sup>266</sup>.

Il a été mis fin à l'exigence de discrétion en 2010, menant à la phase de verrouillage (2011+) mais aujourd'hui encore les officier·es de protection continuent d'être fixé·es par le même prisme, focalisant leurs interrogatoires sur les pratiques sexuelles des requérant·es OSIG pour établir leur crédibilité et soulignant le caractère transgressif de ce comportement lors de l'audition. Ainsi, dans son rapport publié en 2013, UKLGIG rapporte le cas d'une audition où la requérante ougandaise se serait fait questionner sur l'incompatibilité de sa « conduite » avec les normes culturelles et religieuses de son pays d'origine, se faisant demander : « you said that you considered being attracted to girls is a sin and that society would be against it. How did you accept that you were attracted to girls, even if it was a sin? » (UKLGIG 2013 : 16). Il serait donc relativement courant que les officier·es de protection tentent de décrédibiliser les requérant·es OSIG en mettant leurs pratiques sexuelles en porte à faux avec les

---

<sup>264</sup> *R v Secretary of State for the Home Department ex parte Zia Mehmet Binbasi*, 25 July 1989.

<sup>265</sup> *Sarfrazy v. Secretary of State for the Home Department*, 1 March 2002.

<sup>266</sup> *RG (Colombia) v. Secretary of State for the Home Department*, 20 January 2006.

normes culturelles et religieuses dans leur pays d'origine, arguant que les risques sont trop élevés pour que le ou la requérant·e ait effectivement adopté une telle « conduite ».

En Belgique, la problématisation des enjeux relatifs aux demandeurs et demandeuses d'asile OSIG a été abordée selon le prisme des violences sexuelles et de l'atteinte à l'intégrité physique des personnes auxquelles il convient de remédier globalement pour assurer le respect des droits humains des victimes. Ce prisme découle directement des débats à l'échelon international, et plus spécifiquement du programme d'action de Beijing qui résulte de la Quatrième conférence mondiale qui réunit en septembre 1995 plusieurs dizaines de milliers de participant·es dans la capitale chinoise. En tant que cadre de référence pour le changement, le programme d'action contient des engagements complets en réponse à douze domaines critiques, dont la violence à l'égard de femmes. Un des points de l'objectif stratégique D.1 qui vise à prendre des mesures concertées afin de prévenir et d'éliminer la violence à l'égard des femmes concerne spécifiquement les enjeux relatifs à l'asile. Il y est indiqué qu'il est attendu des gouvernements, des organisations internationales et des ONG d'« encourager la diffusion et l'application des Principes directeurs du HCR concernant les femmes réfugiées et concernant la prévention de la violence sexuelle à l'égard des réfugiés et les moyens d'y remédier » (ONU Femmes 1995 : 97). Partant du constat que les « femmes peuvent [...] être forcées de s'enfuir en raison de crainte justifiées de persécutions notamment sous forme de sévices sexuels et d'autres violences sexospécifiques pour les raisons énumérées dans la Convention de 1951 relative au statut de réfugiés [mais que pourtant] dans certains pays d'asile, elles ont du mal à faire reconnaître leur statut de réfugiées quand leur demande se fonde sur ces persécutions » (*ibid.* : 103), il est suggéré « de reconnaître le statut de réfugié aux femmes qui le demandent parce qu'elles craignent avec raison de subir des persécutions [...] notamment des violences sexuelles et d'autres formes de persécution liées à leur sexe » (*ibid.* : 113). Ainsi, avant même que le HCR ne reconnaisse explicitement les persécutions liées au genre en tant que motif d'octroi du statut de réfugié·e dans le cadre des Principes directeurs n°1 sur la persécution liée au genre, publiée en 2002, le programme d'action de Beijing suggérait de reconnaître les persécutions liées au genre en tant que motif d'octroi du statut de réfugié·e.

C'est dans ce contexte international qu'est opérée la traduction de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » en Belgique. En effet, l'enjeu des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG émerge en marge de la question des persécutions faites aux femmes dans le cadre de ce que le CGRA nomme les « persécutions liées à l'appartenance sexuelle », qui inclut aussi bien les persécutions liées au genre que les persécutions liées à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre. Lors de la phase de genèse (1995-

2001), ce prisme est visible aussi bien au niveau politique qu'au niveau administratif. Ainsi, face à une question du député écologiste Vincent Decroly (Agalev-Ecolo) concernant la prise en compte des violences sexuelles en tant que motif d'octroi du statut de réfugié-e, le ministre de l'Intérieur de l'époque, Johan Vande Lanotte (PS), insiste sur le fait que la « violence sexuelle, qui touche non seulement les femmes, mais également les hommes, entre dans le cadre de l'atteinte à l'intégrité physique d'une personne [et que] le Commissariat général est d'avis que la violence sexuelle peut être considérée comme une forme de persécution au sens de la Convention de Genève »<sup>267</sup>. Au niveau administratif également, ce prisme – qui se focalise sur les violences sexuelles et l'atteinte à l'intégrité physique des personnes – est mis de l'avant pour justifier le fait que les demandeurs et demandeuses d'asile OSIG constituent un certain groupe social au sens de la Convention de Genève et peuvent donc se prévaloir de ce motif pour obtenir la protection internationale. Ainsi, dans le rapport d'activité de 1998, il est indiqué que « les homosexuels [...] qui, de par leur nature, sont victimes de graves discriminations ou traitements cruels et inhumains, peuvent être considérés comme appartenant à un certain groupe social et être, en principe, reconnus réfugiés » (CGRA 1998 : 69).

Lors de la phase de stabilisation (2002-2009) – alors que le CGRA passe sous la tutelle du ministère de l'Intérieur et que par la même occasion l'autorité asilaire belge perd peu à peu son indépendance du pouvoir politique du fait de la nomination de Pascal Smet, chef de cabinet adjoint du ministre de l'Intérieur Antoine Duquesne (PLR) – le prisme en termes des droits humains est moins explicite, mais sert tout de même de référentiel pour justifier la mise en place des premiers instruments OSIG. Ainsi, en entretien Pascal Smet insiste sur le fait que le développement d'instruments OSIG au sein du CGRA au début des années 2000 ne constitue que la matérialisation des principes de droits humains insufflés par ces prédécesseurs au sein du CGRA :

Dès le premier Commissaire général, Marc Bossuyt, il y a eu cette sensibilité [aux demandeurs et demandeuses d'asile OSIG]. Avant d'être Commissaire général, il était professeur de droits de l'Homme et de droit international à l'Université d'Anvers, d'ailleurs, mon professeur de droits de l'Homme et de droit international. Il était même président de la Commission des droits de l'Homme

---

<sup>267</sup> Questions et réponses écrite n°0035 – Législature 49.

de l'ONU à Genève. Il a une grande sensibilité, ça a toujours joué, je pense. En fait, moi j'ai continué et renforcé ce raisonnement<sup>268</sup>.

Lors de cette phase, la problématisation de la question des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG à travers le prisme des droits humains est d'autant plus visible que les premiers instruments OSIG mis en place au sein du CGRA sont des rapports sur les pays d'origine des requérant·es qui font justement état des exactions à l'encontre des minorités sexuelles et servent de base aux officier·es de protection pour rendre leur décision.

Lors de la phase de verrouillage (2010+) les indices de ce prisme sont difficiles à saisir. Cela s'explique en partie par le fait qu'il y a une volonté politique de la part du CGRA de mettre moins en avant les enjeux relatifs à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre dans son activité. Le raisonnement derrière une telle évolution est que l'attention portée aux demandeurs et demandeuses d'asile OSIG ces dernières années aurait provoqué un appel d'air que le CGRA cherche désormais à résorber. La réorganisation de la structure des rapports d'activité annuels du CGRA est symptomatique de cette évolution. Ainsi, à partir de 2014, la section au sein du rapport annuel d'activité consacrée aux persécutions du fait du genre, de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre – créé à la fin des années 1990 – disparaît.

En France c'est selon le prisme paternaliste de la vulnérabilité qu'a été problématisé l'enjeu relatif aux demandeurs et demandeuses d'asile OSIG. Ce prisme est celui qui a été adopté par l'Union européenne dans le cadre des directives du Régime d'asile européen commun et repris en France où les premiers instruments OSIG ont été développés assez tardivement par rapport aux deux autres pays à l'étude. Ce prisme n'est pas spécifique aux requérant·es OSIG dans la mesure où c'est également à travers lui que sont traduites d'autres catégories de demandeurs et demandeuses d'asile, dont les victimes de violences faites aux femmes, de traite des êtres humains, de torture et les mineur·es isolé·es. En effet, comme évoqué dans le chapitre 2, la Directive Procédure indique que des garanties procédurales spéciales doivent être mises en place pour ces catégories de réfugié·es, ce qui a poussé l'OFPRA à développer cinq groupes thématiques chargés de mettre en place des instruments spécifiques pour le traitement des requérant·es issu·es de ces catégories.

---

<sup>268</sup> Entretien n° 28.

Lors de la phase de genèse (1995-2010), l'enjeu des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG est encore une question latente et circonscrite à l'arène judiciaire, ce qui fait en sorte qu'il est assez difficile de percevoir le prisme de problématisation en termes de vulnérabilité. A partir de la phase de stabilisation (2011-2013), le prisme devient explicite, d'abord au sein de l'arène associative, notamment porté par l'ARDHIS. Dans le cadre de la concertation sur la réforme de l'asile confiée à la sénatrice Valérie Létard (UDI) et au député Jean-Louis Touraine (PS) par le ministre de l'Intérieur Manuel Valls (PS), l'ARDHIS intervient en publiant une Note de synthèse sur la notion de vulnérabilité dans laquelle il est souligné que dans sa réforme du droit d'asile, le gouvernement devrait intégrer les demandeurs et demandeuses d'asile OSIG dans la catégorie des requérant·es dit·es vulnérables afin qu'ils puissent bénéficier de mesures spéciales. Réceptif à un tel prisme, la même année l'OFPRA développe les cinq groupes de travail thématique évoqués plus haut, dont un groupe chargé de la question des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG, chapeautés par une chargée de mission « vulnérabilités ».

Lors de la phase de verrouillage (2014+), ce prisme de vulnérabilité est également visible au niveau politique alors que de nouveaux acteurs interviennent dans le cadre des débats autour du projet de loi sur la réforme de l'asile. Cette perspective est défendue par plusieurs instances qui jouent un rôle de conseil auprès du Gouvernement et des deux chambres du Parlement. S'inscrivant dans une démarche qui vise à instiller une perspective genrée dans la réforme de l'asile, ces instances cherchent à ce qu'il soit explicité dans la législation française les mesures spéciales dont bénéficient certaines catégories de demandeurs et demandeuses d'asile dit·es vulnérables, dont les requérant·es OSIG. Ainsi, alors que dans la phase de stabilisation c'est essentiellement à travers le développement de nouveaux instruments au sein de l'OFPRA que se matérialise le prisme de vulnérabilité, lors de la phase de verrouillage c'est davantage au niveau législatif qu'il se matérialise.

## **1.2. La solution politique**

Les solutions politiques ne sont pas spécifiques à un problème politique. Elles sont d'ailleurs souvent préexistantes et flottent dans l'espace des idées jusqu'à que des acteurs, ou « entrepreneurs politiques » (Kingdon 1984), les associent à un problème public, en fonction de la manière dont celui-ci a été construit. Au Royaume-Uni, la question des « réfugié·es LGBTI » ayant été abordée en tant que problème public lié au caractère transgressif de l'homosexualité dans les pays d'origine des requérant·es, la solution privilégiée par les pouvoirs publics a consisté à invisibiliser ou « scilencier » (Giametta 2017 :

95) les demandeurs et demandeuses d'asile OSIG. Ce processus d'invisibilisation n'a pu être opéré que dans la mesure où l'homosexualité des requérant·es OSIG a été construite comme une « pratique » plutôt que comme une caractéristique identitaire ou une expression. Lors de la phase de genèse (1989-1999), ce processus d'invisibilisation se matérialise par le refus de considérer les demandeurs et demandeuses d'asile OSIG comme constituant un certain groupe social au sens de la Convention de Genève. Le raisonnement derrière une telle position du juge de l'asile est explicitement annoncé dans l'arrêt *Golchin* en 1991 dans lequel la formation de jugement composée des juges Madisson, Padfield et Rogers soutient que le fait que le requérant ait le choix de dissimuler son homosexualité devrait lui permettre d'échapper aux persécutions dans son pays d'origine.

Lors de la phase de stabilisation (2000-2010), la même logique est à l'œuvre dans la mesure où le juge de l'asile avance un raisonnement similaire pour refuser le statut de réfugié·e aux requérant·es OSIG, leur suggérant de vivre discrètement leur homosexualité pour se soustraire aux persécutions dans leur pays d'origine. Ainsi, dans un rapport publié par UKLGIG en 2010, il est estimé que 98% des requérant·es se voient refuser le statut de réfugié·e au Royaume-Uni et la grande majorité, car il est considéré qu'ils pourraient échapper aux persécutions dans leur pays d'origine en dissimulant leur homosexualité. Selon cette organisation, l'exigence de discrétion s'appuie sur une vision ethnocentrée de l'homosexualité en estimant que les requérant·es OSIG pourraient aisément échapper aux persécutions en dissimulant leur homosexualité, dans la mesure où avant la décriminalisation de l'homosexualité au Royaume-Uni plusieurs minorités sexuelles ont pu vivre discrètement leur homosexualité sans être inquiétées. Or, une telle logique ne peut pas s'appliquer dans les pays d'origine des requérant·es OSIG, car le seul fait de ne pas se marier, par exemple, pourrait être vu comme suspect et donc mener à des persécutions, notamment de la part de l'entourage direct de ou de la requérant·e.

Lors de la phase de verrouillage (2011+), les pouvoirs publics commencent à s'éloigner d'une solution au problème public des « réfugié·es LGBTI » en termes d'invisibilisation. Plusieurs éléments peuvent expliquer une telle évolution à commencer par la publication par le HCR d'une Note d'orientation qui spécifie que les pays receveurs de demandeurs et demandeuses d'asile ne devraient pas s'attendre à ce que les requérant·es OSIG dissimulent leur orientation sexuelle. Un autre élément qui peut expliquer cette évolution est que dans la plupart des pays de *common law*, les juridictions d'asile sont passées outre l'exigence de discrétion. Ainsi, le pouvoir de ce qui peut être considéré désormais comme une norme internationale parmi les pays de *common law*, a pu pousser les juges de la Cour suprême britannique à passer outre également. Enfin, un dernier élément qui peut expliquer que dans

le contexte politique britannique les pouvoirs publics se soient éloignés de la solution de l'invisibilité est l'intervention du politique sur cet enjeu, qui a jusqu'ici été circonscrit à l'arène judiciaire. L'élection du nouveau gouvernement de coalition en 2010, qui a voulu faire preuve d'ouverture envers les minorités sexuelles, a permis de mettre fin à l'exigence de discrétion.

En Belgique, la question des « réfugié·es LGBTI » ayant été abordée comme un problème public de violences sexuelles et d'atteinte à l'intégrité physique des minorités sexuelles dans leur pays d'origine, la solution privilégiée par les pouvoirs publics a consisté à déployer une forme de solidarité internationale avec les requérant·es OSIG. Cette solution est celle privilégiée tant que le nombre de demandeurs et demandeuses d'asile OSIG reste relativement bas – notamment lors de la phase de genèse (1995-2001), où les demandes d'asile sur base de persécutions liées au genre sont très peu nombreuses et celles liées à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre le sont encore moins, ne dépassant pas une dizaine de cas par année. Ainsi, lors de cette première phase, le CGRA peut se targuer d'être l'une des rares autorités asilaires en Europe à adopter une interprétation relativement large de la Convention de Genève en reconnaissant les persécutions du fait du genre, de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre en tant que motif d'octroi du statut de réfugié·e.

Lors de la phase de stabilisation (2002-2009), le CGRA continue de s'inscrire dans la même ligne de conduite en investissant massivement dans le Cedoca qui développe de premiers instruments OSIG. Ceux-ci prennent la forme de rapports sur les pays d'origine des requérant·es qui détaillent la situation des minorités sexuelles. Dans ce travail le Cedoca est épaulé par l'association WISH qui en tant qu'organisation de solidarité internationale lui fait bénéficier de ses réseaux de contacts et de son expertise sur les pays d'origine des demandeurs et demandeuses d'asile. Ces premiers instruments OSIG sont complétés par des lignes directrices et des formations sur l'audition avec les requérant·es OSIG, une fois la Cellule de coordination genre créée en 2005.

Lors de la phase de verrouillage (2010+), comme au Royaume-Uni, il semblerait que les autorités asilaires belges s'éloignent de la solution politique adoptée initialement. Ainsi, la solidarité internationale avec les demandeurs et demandeuses d'asile OSIG semble être moins la priorité du CGRA. Cela se matérialise notamment par la cessation des contacts avec les acteurs de l'arène associative. Plusieurs éléments peuvent expliquer une telle évolution dans le contexte belge, à commencer par la volonté politique de résorber un soi-disant appel d'air qui ferait en sorte que de plus en plus de requérant·es OSIG demandent l'asile en Belgique, comme évoqué plus haut. Un autre élément déterminant a été la révélation de plusieurs cas de « faux réfugiés » qui se seraient fait passer

pour des personnes LGBT pour pouvoir bénéficier de la protection internationale en Belgique. Ces « faux réfugiés » ont été soutenus dans leurs démarches par l'association Tels Quels qui fournissait à la plupart des requérant·es ce que certain·es ont nommé des « attestations d'homosexualité ». Il s'agit en fait de lettres que cette association fournissait à ses usager·es dans laquelle il était indiqué que le ou la requérant·e en question participe régulièrement aux activités de l'association et qu'elle est donc engagée dans le milieu associatif LGBT. Généralement les officier·es de protection considéraient cette lettre comme un élément en plus pour évaluer la crédibilité des requérant·es OSIG. A la suite de la révélation de ces cas de « faux réfugiés » l'association Tels Quels a cessé de fournir ces « attestations d'homosexualité » aux requérant·es OSIG et la Cellule de coordination genre a cessé ses relations avec cette association. C'est ainsi à partir de cette période que l'évaluation de la crédibilité des requérant·es OSIG a commencé à se faire plus stricte en Belgique.

En France, la question des « réfugié·es LGBTI » ayant été abordée en tant que problème public de vulnérabilité des minorités sexuelles ; ainsi la solution privilégiée par les pouvoirs publics a consisté à créer un régime dérogatoire pour cette catégorie de demandeurs et demandeuses d'asile OSIG. Ceci s'exprime notamment par la possibilité pour les requérant·es OSIG de choisir de se faire auditionner par une personne de sexe féminin et surtout de se faire accompagner par un·e représentant·e associatif·ve lors de l'audition à l'OFPPRA. Ce régime dérogatoire crée *de facto* une différenciation dans le traitement des demandes au sein du contingent de demandeurs et demandeuses d'asile. Cette différenciation est présentée comme une manière d'apporter une meilleure attention à ceux et celles qui sont considéré·es comme étant plus vulnérables, contentant ainsi les revendications des associations comme l'ARDHIS. Cependant, elle implique également que moins d'attention soit portée aux autres dossiers d'asile, déposés par ceux et celles qui ne sont pas considéré·es vulnérables. En fait, la différenciation parmi le contingent de requérant·es est d'abord et avant tout une mesure mise en place pour permettre à l'OFPPRA d'atteindre les objectifs de performance établis par le ministre de l'Intérieur et le ministre du Budget en 2013. En expédiant les dossiers des requérant·es qui ne sont pas considéré·es vulnérables, donc la majorité des dossiers, les officier·es de protection de l'OFPPRA sont ainsi en mesure d'augmenter leur productivité, comme souligné dans le chapitre 4.

Cette solution politique devient visible lors de la phase de stabilisation (2011-2013), portée essentiellement par l'ARDHIS qui, s'appuyant sur les recommandations du rapport *Fleeing Homophobia* auquel elle a participé, requiert qu'un traitement spécial soit accordé aux demandeurs et demandeuses d'asile OSIG. Cette solution n'est pas celle privilégiée par les autres associations, notamment celles de

la Coordination française du droit d'asile qui, partant du principe que toutes les demandeurs et demandeuses d'asile sont par définition vulnérables, soutiennent qu'il ne convient pas d'établir cette différenciation au sein du contingent de requérant-es. Mais les revendications de l'ARDHIS trouve tout de même un écho auprès du nouveau directeur général de l'OFPRA, Pascal Brice. Lors de la phase de verrouillage (2014+), la différenciation au sein du contingent de demandeurs et demandeuses d'asile OSIG est explicitement adoptée et appliquée à travers les cinq groupes de travail thématiques rattachés à la chargée de mission « vulnérabilités ».

### 1.3. L'univers de discours

L'univers de discours naît des luttes des différents acteurs qui coexistent dans une société pour l'attention sociale et la légitimité de leurs pratiques et systèmes de signification. Dialogique par nature, l'univers de discours est multidimensionnel et polyphonique, se situant entre positionnement stratégique et influence des structures. Parmi les trois pays à l'étude, deux principaux discours antagonistes se confrontent dans chaque pays. Au Royaume-Uni c'est autour de la dichotomie entre identité et pratique qu'est constitué l'univers de discours relatif à la question des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG. Du point de vue des pouvoirs publics, aussi bien au sein de l'arène judiciaire qu'au sein de l'arène administrative, d'emblée l'homosexualité a été comprise en tant que pratique ce qui permet de problématiser la question des requérant-es OSIG à travers le prisme du caractère transgressif de l'homosexualité. En effet, si un tel prisme a pu être adopté et considéré comme acceptable jusqu'aujourd'hui, c'est parce que l'homosexualité a été conçue comme une pratique dont le ou la requérant-e peut aisément se passer. C'est ce que souligne UKLGIG dans son rapport de 2010 : « part of the problem is that case owners focus on 'homosexuals acts' only and not on sexual identity. For many case owners, being 'discreet' simply means avoiding having sex in public or in a place where once could be discovered » (UKLGIG 2010 : 4).

Face à ce discours, il y a celui qui considère l'homosexualité en tant qu'identité, porté essentiellement par les organisations comme UKLGIG, mais qui émerge bien avant que ces acteurs ne commencent à s'impliquer dans le processus de traduction de la catégorie de « réfugié-e LGBTI ». En effet, dès les années 1990, bien que le discours dominant au sein de l'arène judiciaire consiste à percevoir la sexualité en tant que pratique, quelques juges défendent le contraire. C'est notamment le cas dans l'affaire *Vraciu* rendue en 1994. Dans cette affaire, pour la première fois le juge de l'asile

britannique soutient que la qualification d'un groupe social particulier au sens de la Convention de Genève ne dépend pas du caractère public (ou pas) de l'activité sexuelle, mais de l'existence d'un groupe qui est perçu par la société comme un groupe distinct, s'éloignant ainsi du raisonnement de ses prédécesseurs. De ce fait, pour la première fois au sein de l'Immigration Appeal Tribunal il est reconnu que les persécutions subies sur base de l'orientation sexuelle ne dépendent pas de la responsabilité du ou de la requérant·e et de sa manière de « pratiquer » son homosexualité. Ce contre discours minoritaire prend de plus en plus de place dans le contexte britannique au fur et à mesure que la question des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG devient transversale au sein des trois arènes où s'opère la traduction de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » et que des nouveaux acteurs s'impliquent autour de cette problématique. Ce discours est alors porté par deux principaux groupes d'acteurs. D'abord, comme évoqué plus haut, des associations comme UKLGIG qui proposent une lecture de l'homosexualité en tant qu'identité et confrontent donc sa compréhension en tant que pratique. Ainsi, dans un rapport publié en 2010, UKLGIG soutient que « judgments that apply discretion often speak of the applicant keeping their sexual activity discreet, but this approach fails to appreciate that it is not conduct but rather their identity as someone who is different that results lesbian, gay and bisexual people's persecution » (UKLGIG 2010 : 11). Ce discours de l'homosexualité est également défendu par plusieurs avocat·es, souvent gay·es eux·elles-mêmes, organisé·es autour de l'Immigration Law Practitioners' Association et la Law Society, comme S Chelvan qui, dans un article publié en 2011, critique l'approche de la sexualité en tant que pratique adoptée par la Cour suprême britannique dans l'arrêt *Jain* rendu en 1999 : « the effect of Jain was that the court's understanding of the lives of gay men resulted in a purely 'conduct driven approach' reducing their lives to the engagement of the sexual act (referred to by some as 'buggery') in the so-called 'privacy of the bedroom' » (Chelvan 2011 : 57).

En France, l'antagonisme de discours est davantage observable au sein d'une même arène qu'entre les trois arènes. En effet, alors qu'au Royaume-Uni au sein de chaque arène il y a un discours dominant et des discours plus marginalisés, qui au fil du temps sont devenus dominants, en France les discours au sein de chaque arène sont assez éclatés, faisant en sorte que davantage d'alliances inter-arènes ont pu être observées. Au sein de l'arène associative, il y a deux visions qui s'opposent : d'une part, une vision plus universaliste, défendue par les associations de la Coordination française du droit d'asile qui consiste à refuser le fait qu'une attention particulière soit accordée à certaines catégories de réfugié·es, car iels seraient plus vulnérables que les autres. Face à ce discours, il y a celui défendu par l'ARDHIS, qui s'inscrit dans une vision davantage différentialiste et qui suggère que les demandeurs

et demandeuses d'asile OSIG devraient être considérées comme vulnérables et donc bénéficier de mesures spéciales.

Au sein de l'arène administrative, le même antagonisme de discours est visible. D'une part, au niveau de l'OFPPRA, le nouveau directeur général penche davantage pour l'approche défendue par l'ARDHIS qui consiste notamment à différencier le traitement parmi les différentes catégories de réfugié·es. Au niveau politique au contraire, une telle différenciation ne fait pas tant d'émules et n'est pas retenue dans le cadre du rapport rendu au ministre de l'Intérieur Manuel Valls (PS) suite à la concertation sur la réforme du droit d'asile menée en 2013. Du fait de ces divisions intra-arènes, l'ARDHIS et l'OFPPRA forment une alliance à partir de la phase de stabilisation (2011-2013), faisant en sorte que le discours vulnérabilisant devient dominant en France.

En Belgique, l'univers de discours est plus difficile à saisir dans la mesure où les antagonismes de discours, aussi bien inter-arènes (comme au Royaume-Uni) qu'intra-arène (comme en France) sont peu visibles. On constate tout de même une évolution discursive dans la manière dont est abordée la question des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG. Comme évoqué plus haut, lors de la phase de genèse (1995-2001), le discours est articulé en termes de droits humains. A cette époque, les débats sont circonscrits à l'arène administrative et il y a une certaine homogénéité de discours dans la manière dont est abordée la question des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG. Alors que le nombre de requérant·es OSIG augmente pour atteindre une masse critique dans les années 2000, le CGRA adopte une vision davantage restrictive dans sa manière d'aborder cette question et semble basculer dans un discours davantage sécuritaire. Cette évolution discursive n'est pas spécifique aux demandeurs et demandeuses d'asile OSIG, mais s'applique à l'ensemble des requérant·es.

Malgré la mobilisation d'un réseau d'associations LGBT organisées autour de la question spécifique des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG, il ne semble pas y avoir un contre discours pour confronter celui du CGRA. Le fait est que ces associations travaillent désormais davantage avec Fedasil sur les conditions d'accueil des requérant·es OSIG plutôt que sur la procédure au sein du CGRA. Les associations LGBT en Belgique étant rarement dans une démarche de confrontation, lorsque le CGRA a cessé de collaborer avec elles à la fin des années 2000, elles se sont tournées vers d'autres acteurs publics (dont Fedasil), plutôt que de chercher à faire émerger un discours qui viendrait faire contrepoids à celui du CGRA.

\* \* \*

La première partie de la thèse défendue dans cette recherche est que les trajectoires nationales de traduction de la catégorie de « réfugié-e LGBTI » sont dues à des logiques interprétatives spécifiques à chaque pays étudié. Ces logiques interprétatives ont été saisies à travers ce que j'appelle le paradigme de traduction que j'ai démantelé en trois éléments dans l'analyse : (i) la définition du problème, (ii) la solution politique qui a été privilégiée par les pouvoirs publics et (iii) l'univers de discours où se confrontent les idées des différents types d'acteurs. Ces trois éléments découlent les uns des autres : la manière dont a été problématisé un enjeu influence directement la solution politique privilégiée pour le résoudre et l'espace de lutte discursive entre les acteurs.

Un élément a été déterminant dans la définition du problème des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG au sein de chaque pays et, *de facto*, dans la construction du paradigme de traduction : le moment où ce problème a émergé. En effet, si le paradigme de traduction est différent dans chaque pays, c'est que le *timing* de la problématisation n'est pas le même. Comme évoqué plus haut, c'est d'abord au Royaume-Uni que la question des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG devient un problème public ; dès la fin des années 1980. A cette époque les demandes d'asile OSIG sont extrêmement rares et aucune norme internationale n'avait vraiment été établie sur la manière d'aborder cet enjeu spécifique. Les seuls pays confrontés à cette question sont des pays de *common law*, essentiellement l'Australie, le Canada et les États-Unis. Au sein de ces pays, la question reste circonscrite à l'arène judiciaire et leur manière de l'aborder diffère fortement. Au niveau du HCR, si à ce moment-là la question des femmes réfugiées et du genre commence à émerger, il n'est pas encore question des persécutions du fait de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre en tant que motif d'octroi du statut de réfugié-e. Ainsi, lorsque les tribunaux britanniques sont confrontés pour la première fois à la question des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG, il n'y a aucun précédent nulle part et aucune pression normative, aussi bien de la part des pays de *common law* que du HCR. A cette époque, le contexte britannique est marqué par la décriminalisation de l'homosexualité qui avait été réalisée quelques années auparavant avec l'adoption du Sexual Offence Act, s'appuyant sur les recommandations du rapport Wolfenden publié en 1957. Lorsque la question des demandeurs et demandeuses d'asile se pose, la même logique qui avait mené à la décriminalisation de l'homosexualité est adoptée pour aborder la question des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG.

En Belgique, la question des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG est problématisée en 1995, essentiellement au sein de l'arène administrative. A cette époque, plusieurs forums internationaux – auxquels participent assidument les acteurs publics belges – traitent de cette question, en marge de

la question des violences sexuelles faites aux femmes et de l'atteinte à leur intégrité physique. Le CGRA, créé en 1988 et qui ne s'est pas encore constitué une identité propre distincte du HCR, est fortement influencé par la manière dont ces forums internationaux abordent cette question. Ainsi, d'emblée les persécutions liées à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre sont reconnues en tant que motif d'octroi du statut de réfugié-e, adoptant une interprétation extensive de la Convention de Genève de 1951.

En France, la question des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG émerge plus ou moins au même moment qu'en Belgique, soit au milieu des années 1990. Cependant, cette question reste circonscrite à l'arène judiciaire où elle est traitée de manière latente. C'est n'est qu'au début des années 2010 qu'elle devient un véritable enjeu public. A ce moment-là, l'Union européenne avait déjà adopté les directives du Régime d'asile européen commun qui reconnaissent explicitement les persécutions du fait de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre en tant que motif d'octroi du statut de réfugié-e (Directive Qualification) et le fait que les demandeurs et demandeuses d'asile OSIG doivent bénéficier de mesures spéciales dans la procédure du fait de leur caractère vulnérable (Directive Procédure). Lorsque le nouveau directeur général de l'OFPRA est nommé en 2013 – dont la principale mission consiste à mettre en œuvre les directives européennes – c'est naturellement selon le prisme de l'UE qu'est traduite la catégorie de « réfugié-e LGBTI ».

## **2. Les logiques positionnelles à travers la configuration des arènes de traduction**

Les logiques positionnelles des acteurs sont déterminées par les institutions formelles et informelles et sont liées aux configurations historiques et rapports de pouvoir au sein des trois arènes où s'opère la traduction de la catégorie de « réfugié-e LGBTI » : l'arène administrative, l'arène associative et l'arène judiciaire. Celles-là sont capturées à travers ce que je nomme la configuration des arènes de traduction. L'objectif de cette partie est double. D'une part, il s'agit de mettre en lumière les logiques spécifiques à chaque arène dans les trois pays à l'étude et la manière dont l'enchevêtrement d'institutions au sein de chacune d'elle contraint les stratégies d'acteurs. D'autre part, les arènes étant pénétrables les unes aux autres, il s'agit également de mettre de l'avant les liens qui existent entre elles et la manière dont la configuration des arènes de traduction évolue dans le temps (genèse, stabilisation et verrouillage) et dans l'espace (Belgique, France et Royaume-Uni) en fonction des négociations entre acteurs, qui sont

certaines contraintes par ces arènes, mais qui ont également une influence sur la manière dont elles évoluent.

Comme indiqué dans le tableau récapitulatif ci-dessous, au sein de chaque arène, une somme d'institutions aurait contraint les interactions entre les acteurs et expliquerait donc, en partie, la singularité des trajectoires nationales. Je distingue deux principaux éléments au sein de chaque arène, qui diffèrent d'un pays à l'autre et qui seraient donc à l'origine des disparités dans les processus de traduction de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » au sein de l'Union européenne. Le poids de ces éléments est relatif et diffère d'une phase à l'autre du processus.

	<b>Belgique</b>	<b>France</b>	<b>Royaume-Uni</b>
<b>Arène administrative</b>			
<b>Insularité administrative</b>	Indépendance limitée de l'autorité administrative par rapport au pouvoir politique	Forte indépendance de l'autorité administrative par rapport au pouvoir politique	Subordination de l'autorité administrative par rapport au pouvoir politique
<b>Structure organisationnelle</b>	Cellule de coordination genre (fortement institutionnalisée), amalgame entre genre et orientation sexuelle/identité de genre	Groupe thématique orientation sexuelle/identité de genre (peu institutionnalisé), rattaché à la chargée de mission vulnérabilités	Pas d'entité spécifique pour le traitement des demandes d'asile OSIG
<b>Arène associative</b>			
<b>Disponibilité des ressources</b>	Réseau d'associations: associations coupoles (professionnalisées, mais pas spécialisées), associations grassroots (spécialisées, mais pas professionnalisées)	Peu professionnalisée, ressources essentiellement symboliques	Fortement professionnalisée, ressources matérielles et de savoir
<b>Mode d'action et registres</b>	Échange d'expertise, sensibilisation, plaidoyer	Consultation, militantisme	Chien de garde, plaidoyer
<b>Arène judiciaire</b>			
<b>Sources du droit</b>	Multiples	Directives européennes	Jurisprudence, doctrine, influence autres pays de common law
<b>Influence du judiciaire</b>	Influence limitée de la juridiction d'appel et faible influence de la plus haute juridiction	Faible influence de la juridiction d'appel et influence limitée de la plus haute juridiction	Faible influence de la juridiction d'appel et forte influence de la plus haute juridiction

Tableau 2: Les éléments constitutifs de la configuration des arènes de traduction en Belgique, en France et au Royaume-Uni

Au sein de l'arène administrative, les deux éléments identifiés sont l'insularité administrative plus ou moins importante dans chaque pays et la structure organisationnelle spécifique à chaque autorité asilaire nationale (2.1.). Au sein de l'arène associative, c'est le type de ressources disponibles et le mode d'action des associations impliquées dans le processus de traduction qui a été déterminant (2.2.). Enfin, au sein de l'arène judiciaire, les sources du droit différentes et l'emprise différenciée en fonction des cas de la juridiction d'appel sur l'autorité asilaire expliqueraient la singularité de chaque cas (2.3.).

## **2.1. L'arène administrative**

D'un point de vue administratif, la Belgique, la France et le Royaume-Uni se rejoignent à plusieurs égards, notamment depuis la « vague managériale » qui s'est opérée récemment au sein des autorités asilaires de la plupart des pays européens (El Qadim 2013). Cependant, il convient de souligner plusieurs disparités entre ces trois pays qui pourraient expliquer la singularité des trajectoires nationales. Deux éléments essentiels ressortent de l'analyse : l'insularité administrative par rapport au pouvoir politique et la structure organisationnelle de l'autorité asilaire.

### **2.1.1. L'insularité administrative**

L'insularité administrative fait référence au type de relations et rapports de pouvoir qui existent dans chaque pays entre l'autorité asilaire chargée du traitement des demandes d'asile et le pouvoir politique. Des différences fondamentales existent entre les trois cas à l'étude à cet égard, ce qui implique qu'aussi bien les acteurs de l'arène administrative que ceux de l'arène associative ont été contraints d'adapter leurs actions et leurs stratégies en fonction du niveau de subordination/indépendance de l'administratif par rapport au politique.

Au Royaume-Uni la subordination est totale dans la mesure où, contrairement aux deux autres cas, ce n'est pas une entité administrative indépendante qui est chargée du traitement des demandes d'asile, mais le UK Visas and Immigration, une branche du Home Office, sous l'autorité du ou de la Home Secretary. La politique d'asile, régie par l'Immigration Act de 1971, est complètement intégrée à la politique migratoire, ce qui peut expliquer cette spécificité britannique. Étant donné l'imbrication des deux domaines, comme les procédures migratoires, les procédures d'asile sont particulièrement politisées au Royaume-Uni, évoluant au gré des alternances politiques et de la couleur du parti au

pouvoir, là où elles sont relativement stables malgré les changements de gouvernements en Belgique et en France. Ainsi, au Royaume-Uni, l'octroi de l'asile à telle ou telle catégorie de requérant·es est une décision politique avant d'être une mesure administrative, ce qui peut avoir des implications, notamment électoralistes.

Contrairement au Royaume-Uni, l'OFPRA en France jouit d'une totale indépendance depuis sa création, réaffirmée dans la loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile. Cette indépendance fut particulièrement marquée depuis 2010 alors que la tutelle financière et administrative de l'autorité asilaire française est passée du ministère des Affaires étrangères au ministère de l'Intérieur. D'ailleurs, à la tête de l'OFPRA entre 2012 et 2019, Pascal Brice en a fait l'un des principes fondamentaux de son mandat, notamment pour marquer une distinction nette entre l'asile et la politique migratoire (Brice 2019 : 49).

La Belgique est un cas intermédiaire. Comme l'OFPRA en France, le CGRA est une autorité administrative indépendante. Cependant, avec la nomination d'Antoine Duquesne (PLR) au poste de ministre de l'Intérieur à la fin des années 1990, son indépendance est mise à mal. A la suite d'une tentative de réforme avortée du fonctionnement du CGRA, il nomme Pascal Smet, son chef de cabinet adjoint et président de la Task-force Immigration du gouvernement à la tête de l'autorité asilaire belge, actant « l'intrusion directe du politique dans l'administration de l'asile, du loup dans la bergerie »<sup>269</sup> et par là même une forme de subordination de l'administration au pouvoir politique.

Ces différences institutionnelles entre les trois pays ont des effets dans la manière dont la catégorie de « réfugié·e LGBTI » est menée, notamment pas les acteurs de l'arène administrative. Au Royaume-Uni, c'est le pouvoir politique, et notamment le gouvernement de coalition formé suite aux élections de 2010 entre les conservateurs et les libéraux-démocrates, qui est à l'origine des premiers instruments OSIG. Il s'engage dans son programme à mettre fin à la déportation des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG, mesure visant à contenter l'électorat LGBT, ce qui pousse le Home Office à développer des lignes directrices sur le traitement des demandes d'asile OSIG. En France, c'est Pascal Brice qui est à l'origine des premiers instruments OSIG au sein de l'OFPRA. Pour ce faire, il a pu jouir d'une importante latitude étant donné que les enjeux relatifs aux demandeurs et demandeuses d'asile

---

<sup>269</sup> Taymans, Olivier, « Inquiétude au CGRA : toile de fond », *Indymedia.be*, 30 décembre 2000, [en ligne] : <http://archive.indymedia.be/news/2000/12/1726.html>.

OSIG ont été complètement absents du débat politique, ce qui lui a permis de décider des contours de cette nouvelle catégorie, adoptant un prisme qui met leur vulnérabilité au cœur du processus de traduction. En Belgique, c'est lors de la nomination de Pascal Smet, qui « était sur la sellette de la plupart des associations parce qu'il avait une politique assez musclée en matière de droit d'asile »<sup>270</sup>, que les premiers instruments OSIG sont développés. Cela a pu être interprété comme une stratégie de diversion du gouvernement visant à démontrer que malgré l'intrusion du pouvoir politique dans le fonctionnement de l'administration, une certaine ouverture subsiste, notamment sur les motifs de persécution.

Les différents niveaux de subordination/indépendance des autorités asilaires des trois pays ont également des effets sur les stratégies des acteurs de l'arène associative. En effet, les stratégies pour peser sur le processus d'action publique ne sont pas les mêmes si l'interlocuteur est l'administration, comme en France, ou le pouvoir politique, comme au Royaume-Uni. Une des stratégies déployées uniquement par les acteurs britanniques consistait à médiatiser les enjeux relatifs aux « réfugié-e LGBTI » pour sensibiliser l'opinion publique et faire pression sur le gouvernement. Les médias, aussi bien gays que généralistes, ont joué un rôle déterminant qui a contraint la Home Secretary de l'époque, Theresa May, à demander une enquête, sur la manière dont les demandes d'asile OSIG sont traitées au sein du Home Office. En France, l'OFPRA jouissant d'une importante marge de manœuvre, l'ARDHIS a préféré concentrer sa stratégie sur l'autorité asilaire, plutôt que sur le pouvoir exécutif ou législatif, comme a pu le faire UKLGIG au Royaume-Uni en médiatisant cet enjeu. Cette stratégie détonne avec celle des autres associations, notamment celles de la Coordination française pour le droit d'asile, dont les actions ont toujours visé le gouvernement et les parlementaires. Alors que celles-ci ont la plupart du temps privilégié une démarche contestataire vis-à-vis du pouvoir politique pour peser dans le processus d'action publique, l'ARDHIS a préféré adopter une démarche de collaboration avec l'autorité administrative, notamment lors de la phase de stabilisation. En Belgique, en même temps que la subordination du CGRA s'opérait, les associations ont adapté leurs stratégies. D'une démarche de collaboration et d'échange d'expertise avec le Cedoca et la Cellule de coordination genre au début des années 2000, elles passent à une démarche davantage revendicative, comme ce fut le cas lors de la Belgian Pride de 2017, organisée autour de la thématique « Asile et migration ».

---

<sup>270</sup> Entretien n° 19.

### **2.1.2. La structure organisationnelle de l'autorité asilaire**

Comme le suggère Elmer Eric Schattschneider (1975 : 30), une structure organisationnelle n'est jamais neutre. Elle est le reflet d'une certaine conception du domaine politique en question et représente les biais des acteurs. Au niveau organisationnel plusieurs différences sont identifiables entre les autorités asilaires des trois pays, à commencer par les moyens matériels qui sont alloués aux entités chargées du développement des instruments OSIG, ce qui a des effets sur le type d'instruments produits et les acteurs qui y sont impliqués.

En Belgique, une Cellule de coordination genre, créée en 2004, est chargée du développement des instruments OSIG. Cette entité est composée d'une coordinatrice qui chapeaute ses activités, d'une personne du service juridique, d'une personne du Cedoca et de sept agent·es, chacun·e rattaché·e à une section géographique. L'autorité asilaire belge est de loin celle qui a dédié le plus de ressources matérielles aux enjeux relatifs au genre, à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre. Ce qui distingue la Cellule de coordination genre c'est sa structure transversale qui permet d'impliquer tous les services clefs du CGRA pour développer des lignes directrices OSIG et des rapports sur la situation des minorités sexuelles dans les pays d'origine des requérant·es. Au sein de la Cellule de coordination genre, les instruments qui avaient été développés quelques années auparavant pour le traitement des demandes d'asile liées au genre, ont été adaptés pour en développer de nouveaux pour le traitement des demandes d'asile OSIG.

Contrairement au cas belge où une véritable entité distincte est dédiée au développement d'instruments OSIG, c'est un groupe de travail thématique placé sous l'autorité d'une cheffe de file qui est chargé de cette mission en France. Ce groupe de travail thématique a été créé en 2013 dans la perspective de la transposition des directives du Régime d'asile européen commun, au même titre que quatre autres groupes thématiques. Il a vocation à élaborer les moyens de sensibilisation, de formation et des modalités particulières d'appui pour l'instruction de ces demandes, notamment au regard de la conduite d'entretiens. A cet effet, les groupes thématiques sont également chargés de tisser des relations avec les associations traitant de ces enjeux. Cette mission est menée sous la supervision d'une chargée de mission « vulnérabilités » auprès de la Division des affaires juridiques, européennes et internationales qui chapeaute les travaux des groupes de travail thématiques.

Au Royaume-Uni, il n'y a pas de cellule distincte ou de groupe de travail thématique chargé spécifiquement des enjeux relatifs à l'orientation sexuelle et l'identité de genre, comme il peut y avoir

en Belgique et en France. Les lignes directrices OSIG, qui ont été développées pour la première fois en 2010 et qui depuis ont été renouvelées à périodicité régulière, sont le fruit du travail de l'Immigration and Border Policy Directorate, une unité au sein du UK Visas and Immigration. Cette unité est chargée de toutes les formations et de toutes les lignes directrices à l'intention des officier·es de protection (donc pas seulement celles relatives à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre). Les autres instruments OSIG développés au sein du Home Office sont des rapports sur la situation des minorités sexuelles dans les pays d'origine des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG. Ces rapports sont produits par la Country Policy and Information Team, une unité qui s'occupe de la production de tous les rapports sur les pays d'origine des requérant·es.

Ces spécificités organisationnelles ont des effets sur la manière dont ont été développés les instruments OSIG et surtout sur le rôle qu'a été joué par les acteurs de l'arène associative et de l'arène judiciaire dans ce processus. En Belgique, du fait de la transversalité de la Cellule de coordination genre, l'expertise de chacun des services du CGRA dans ce domaine a pu être mutualisée, pour développer des instruments OSIG, qui à la fois suivent les évolutions de la jurisprudence du Conseil du Contentieux des étrangers (du fait de la présence d'une personne du service juridique au sein de la Cellule de coordination genre) tout en restant attentifs aux besoins spécifiques des officier·es de protection (du fait de la présence des agent·es rattaché·es aux sections géographiques). Ce qui peut expliquer qu'en Belgique ces instruments ont été développés avant d'autres pays, c'est que les personnes rattachées de la Cellule de coordination genre avaient déjà développé des instruments similaires pour le traitement des demandes d'asile liées au genre quelques années auparavant, donc iels n'ont eu qu'à reprendre ces instruments et les adapter.

En France, le groupe de travail thématique chargé des enjeux relatifs à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre étant rattaché à la DAJJI, l'influence des directives européennes s'est fait ressentir plus qu'ailleurs. Ainsi, Adrienne Rodriguez-Cruz, la cheffe de file du groupe thématique orientation sexuelle et identité de genre, a participé à plusieurs rencontres à l'échelon européen et international concernant l'asile OSIG alors que Valentine Audate, son homologue belge, n'y participe généralement pas. En Belgique, c'est la plupart du temps une personne du service des Relations internationales qui participe à ce type de rencontre et fait ensuite un compte rendu qui est envoyé aux autres services (dont la Cellule de coordination genre) via l'intranet.

En Belgique et en France, les acteurs de l'arène associative ont directement participé à l'élaboration des instruments OSIG dans la mesure où aussi bien la coordinatrice de la Cellule de

coordination genre que la cheffe de file orientation sexuelle et identité de genre agissent en tant que personne-ressource des associations. Au Royaume-Uni, les associations n'ont pas participé à l'élaboration de ces instruments. Cependant, pour pallier le manque de spécialisation sur les enjeux relatifs à l'orientation sexuelle et l'identité de genre des personnes chargées de développer les instruments OSIG, une fois élaborés les instruments sont soumis pour évaluation à des organisations professionnelles de juristes comme l'ILPA. Les avocat·es qui, comme S Chelvan, font partie de l'ILPA, mais qui sont également impliquées auprès d'organisations comme UKLGIG, du fait de leur expertise dans ce domaine, interviennent à ce moment précis dans le processus de traduction de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » en suggérant des modifications aux lignes directrices OSIG du Home Office.

## **2.2. L'arène associative**

Au sein de l'arène associative, deux caractéristiques pourraient expliquer la singularité des trajectoires nationales de la Belgique, de la France et du Royaume-Uni. Premièrement, le niveau et le type de ressources à disposition des associations impliquées dans le processus de traduction de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » qui varie grandement d'un pays à l'autre. Deuxièmement, le mode d'action de ces associations et leurs rapports avec les acteurs de l'arène administrative et de l'arène judiciaire sont différents dans chaque cas étudié.

### **2.2.1. La disponibilité des ressources**

Dans les trois pays à l'étude, la nature des associations qui interviennent dans le processus de traduction de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » et le type de ressources qu'elles mobilisent dans ce processus ne sont pas les mêmes. Les spécialistes distinguent généralement les ressources matérielles et symboliques (Cress et Snow 1993 ; McCarty et Edwards 2005) qui permettent aux associations autant de perdurer que d'obtenir la satisfaction de leurs revendications.

Au Royaume-Uni, UKLGIG fonctionne aujourd'hui avec un budget de près de 200.000 £ et une demi-dizaine d'employé·es, dont une directrice exécutive, un conseiller juridique, un travailleur social et un administrateur, auxquels s'ajoutent plusieurs dizaines de bénévoles dont une trentaine d'avocat·es. Cette association s'est professionnalisée au début des années 2010 alors qu'elle s'incorpore comme organisme caritatif, lui permettant d'élargir ses sources de financement, qui proviennent désormais avant tout de bailleurs de fonds privés (UKLGIG 2014). Ces ressources matérielles et

humaines lui ont permis d'acquérir des ressources de savoir en publiant plusieurs rapports qui s'appuient généralement sur des entretiens menés avec leurs usager·es, qui relatent leur expérience lors de l'audition avec le Home Office ou encore sur l'analyse des lettres de refus qu'ils ont reçues.

En France, l'ARDHIS est loin de bénéficier des mêmes ressources que UKLGIG. Jusqu'aujourd'hui, cette association n'a jamais eu d'employé·es rémunéré·es et fonctionne exclusivement sur la base du volontariat d'une cinquantaine de militant·es. Aucun·e n'est avocat·e et très peu ont une formation juridique, contrairement à UKLGIG. Par contre, plusieurs sont engagées pour l'égalité et la lutte contre les discriminations ou sont des étudiant·es et des chercheur·es qui détiennent une certaine expertise, souvent acquise sur le terrain. Financièrement, l'ARDHIS fonctionne avec des subventions de la Ville de Paris d'environ 6.000€ et reçoit de temps à autre des subventions pour des projets particuliers, de formation par exemple. Les dons et levées de fond viennent compléter son budget de fonctionnement qui varie entre 10.000€ et 20.000€ selon l'année (ARDHIS 2014). Malgré le manque de ressources matérielles, l'ARDHIS peut compter sur des ressources symboliques qui lui permettent d'intervenir dans le processus d'action publique. La principale d'entre elles est sans aucun doute la mise en avant du caractère vulnérable de ses usager·es et l'argumentaire instrumental développé autour de cet élément par cette organisation. Johanna Siméant (1998) avait déjà démontré dans *La cause des sans-papiers* comment les organisations militantes usaient du registre de la souffrance comme ressource dans le cadre de leur mobilisation. Il semblerait que la même logique eu été à l'œuvre au sein de l'ARDHIS, bien que depuis récemment ce soit moins le cas. C'est particulièrement visible dans les premiers communiqués de presse de cette organisation où l'emphase est mise sur le fait qu'en cumulant nationalité étrangère et appartenance à une minorité sexuelle, iels sont doublement exposé·es aux discriminations.

En Belgique, il n'y a pas d'organisation équivalente à UKLGIG ou à l'ARDHIS ; les enjeux relatifs aux demandeurs et demandeuses d'asile OSIG étant souvent traités par les organisations coupoles LGBT de chaque région : Rainbow House Bruxelles, Arc-en-ciel Wallonie et Çavaria. Ces organisations bénéficient souvent de plusieurs employé·es et d'un financement relativement important, focalisant leur action sur l'éducation permanente à travers des conférences publiques et le plaidoyer auprès des pouvoirs publics. L'action de ces organisations coupoles est complétée par l'action de très petites associations qui comptent rarement plus d'une demi-dizaine de bénévoles et qui se consacrent à l'accompagnement des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG. Ces associations, souvent créées par des personnes ayant obtenu le statut de réfugié·e et désormais établies à Bruxelles, se limitent à

l'accompagnent de demandeurs et demandeuses d'asile de certaines régions : Omnya accompagne les requérants du Maghreb et du Moyen-Orient, Why Me ceux et celles en provenance des pays d'Afrique subsaharienne et Balkan ceux et celles des pays d'Europe de l'Est et de Russie. La principale ressource des acteurs de l'arène associative en Belgique a été la capacité à s'organiser en réseau en établissant des nœuds de connexion au sein de chaque communauté linguistique avec des associations, comme *Merhaba*, qui en raison de leur caractère bilingue, se sont constituées en canaux de transmission entre ces deux nœuds.

En fonction des ressources à disposition, les associations impliquées dans le processus de traduction ont développé des stratégies spécifiques pour être en mesure d'intervenir dans le processus d'action publique. Au Royaume-Uni, UKLGIG est essentiellement intervenue auprès des organes de contrôle du Home Office, dont l'Independent Chief Inspector of Borders and Immigration dans le cadre de ses enquêtes sur le traitement des demandes d'asile OSIG. Les rapports publiés et son expertise de terrain lui ont permis d'acquérir une légitimité aux yeux de l'ICIBI, faisant notamment partie des treize organisations membres du Refugee and Asylum Forum, un groupe de parties prenantes qui interviennent dans les audits du Home Office menés. Les ressources symboliques de l'ARDHIS lui ont permis de se placer en tant qu'interlocutrice privilégiée auprès de l'OFPPA, et spécifiquement auprès de Pascal Brice – qui dans la mise en œuvre des directives du Régime d'asile européen commun, notamment pour ce qui est des dispositions relatives aux demandeurs et demandeuses d'asile dit·es vulnérables – a cherché à s'appuyer sur des associations spécialisées. Il était lui-même très sensible au registre vulnérabilisant de cette catégorie de requérant·es, ce qui pourrait potentiellement expliquer qu'il ait choisi l'ARDHIS, plutôt que d'autres associations, pour l'accompagner dans ce processus. En Belgique, la configuration en réseau a permis de mutualiser l'expertise, tout en augmentant les capacités de diffusion et de porter un message clair auprès des pouvoirs publics malgré un nombre assez important d'acteurs investis. Ainsi, les associations coupoles, qui sont plus professionnalisées ont dirigé leur action vers le pouvoir politique, alors que les plus petites, qui sont chargées de l'accompagnement des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG, se sont surtout focalisées sur la Cellule de coordination genre du CGRA, et depuis plus récemment sur Fedasil.

### **2.2.2. Le répertoire d'action**

Le répertoire d'action fait référence aux modes d'action qu'utilisent les associations pour obtenir la satisfaction de leurs revendications. Celui-ci dépend souvent des ressources à leur disposition, mais

également du contexte socio-politique et des circonstances spécifiques à chaque pays. D'ailleurs, souvent le répertoire d'action est amené à évoluer d'une phase à l'autre en fonction des développements au sein de l'arène administrative et de l'arène judiciaire.

En Belgique, bien que les associations soient généralement dans une logique de collaboration avec les autorités asilaires, on constate tout de même une évolution dans leur répertoire d'action. Lors de la phase de genèse (1995-2001), WISH, qui est alors la seule association à traiter de ces enjeux, joue un rôle de pourvoyeur d'expertise auprès du Cedoca. Son action, en plus d'accompagner les requérant·es OSIG dans leurs démarches auprès des autorités asilaires, consiste alors à fournir des informations sur les pays d'origine des demandeurs et demandeuses d'asile et plus spécifiquement sur la situation des minorités sexuelles. Lors de la phase de stabilisation (2002-2009), alors que le Cedoca commence à développer une expertise interne dans ce domaine, ses relations avec WISH se font moins régulières. Au même moment, en raison de visions divergentes entre les membres fondateurs, l'association cesse ses activités. C'est à ce moment-là que l'association Tels Quels prend la main. A la différence de WISH, Tels Quels ne joue pas un rôle auprès du Cedoca, mais davantage auprès de la Cellule de coordination genre, intervenant sur les modalités d'audition des requérant·es OSIG. Au tournant des années 2010, alors qu'est initiée la phase de verrouillage (2010+), plusieurs nouveaux acteurs associatifs émergent autour des enjeux relatifs aux demandeurs et demandeuses d'asile OSIG, à commencer par les organisations coupoles, aussi bien francophones que néerlandophones. Leur action consiste essentiellement à mener un travail de sensibilisation et de plaidoyer à travers l'organisation de conférences publiques dans lesquelles interviennent aussi bien des acteurs associatifs que des acteurs publics. L'un des premiers événements de ce genre est organisé par Arc-en-ciel Wallonie le 3 octobre 2009. Présidé par Thierry Delaval, alors président de l'association, ce débat rassemble Jan Beddeleem, un des membres fondateurs de WISH, Jennifer Mabbot de Fedasil et Valentine Audate, la coordinatrice de la Cellule de coordination genre du CGRA. Plusieurs autres associations coupoles organisent des événements similaires tout au long des années 2010, dont Rainbow House Bruxelles et Çavaria. Ce travail trouve un écho au sein des associations pour les réfugié·es, dont Vluchtelingenwerk Vlaanderen qui publie un rapport sur le sujet avec Çavaria. Le point d'orgue de ce travail de sensibilisation et de plaidoyer est atteint en 2017, lorsque la Belgian Pride est organisée sous la thématique « Asile et migration ».

La France connaît une évolution inverse à celle de la Belgique. Alors que les associations sont généralement dans une logique de contestation vis-à-vis des autorités asilaires, on constate le

développement de collaborations au fil des années, notamment entre l'ARDHIS et l'OFPRA. Absente du processus de traduction de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » lors de la phase de genèse (1995-2010), l'ARDHIS se penche sur les enjeux relatifs aux demandeurs et demandeuses d'asile OSIG au tournant des années 2010, lors de la phase de stabilisation (2011-2013). Ce tournant intervient après que l'association ait rejoint la Coordination française pour le droit d'asile sur l'initiative de son nouveau président, Thomas Fouquet Lapar. S'appuyant sur ce nouveau réseau et s'inspirant de ses modes d'action, l'ARDHIS adopte d'abord une démarche de contestation vis-à-vis des autorités asilaires et notamment de l'OFPRA, dont les officier·es de protection sont critiqués pour leur manque de formation et de sensibilisation aux questions relatives à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre. Ces revendications s'accroissent suite à la publication du rapport pan-européen *Fleeing Homophobia*, auquel a participé l'ARDHIS. Cependant, l'ARDHIS se retrouve très vite esseulée dans ses revendications à l'échelon national et se tourne alors vers l'OFPRA pour trouver du soutien et change ses modes d'action pour s'inscrire davantage dans une démarche de collaboration. Le nouveau directeur général de l'OFPRA, Pascal Brice, souhaite développer des lignes directrices pour le traitement des demandes d'asile OSIG et insiste pour que l'ARDHIS participe au processus. Plusieurs rencontres sont organisées avec les représentant·es de l'ARDHIS, qui acceptent d'évaluer les nouvelles lignes directrices de l'OFPRA, mais refusent de participer à leur développement.

Au Royaume-Uni, le répertoire d'action de UKLGIG est resté relativement stable au cours des années. Cette organisation n'étant pas impliquée directement dans le développement des instruments OSIG au sein du Home Office – du fait notamment du caractère très fermé de l'autorité asilaire britannique – elle joue davantage un rôle de chien de garde, s'appuyant sur ses ressources et son réseau parmi les acteurs de l'arène administrative et de l'arène judiciaire. Outre son mandat auprès de l'Independent Chief Inspector of Borders and Immigration et sa participation à plusieurs consultations publiques sur cette thématique, UKLGIG repose son action sur la médiatisation du traitement réservé aux requérant·es OSIG par le Home Office. Plusieurs moyens de communication sont utilisés par l'organisation britannique, à commencer par des interventions dans la presse gaie, notamment *PinkNews* et la presse généraliste, notamment *The Guardian*. Les interventions au sein des médias commencent au début des années 2010 lorsque UKLGIG publie ses premiers rapports et s'intensifient lorsque Paul Dillane prend la tête de l'organisation. Outre les médias classiques, UKLGIG use des réseaux sociaux, avec des comptes Facebook et Twitter suivis par plus de 7.000 personnes, là où en France, par exemple, l'ARDHIS ne compte que 1.000 abonné·es. Le rôle des médias et des réseaux sociaux dans la stratégie des acteurs de l'arène associative est assez spécifique au cas britannique, dans

la mesure où aussi bien en Belgique qu'en France ces enjeux sont relativement peu médiatisés. Cette stratégie permet à UKLGIG de sensibiliser l'opinion publique tout en faisant pression sur les représentant·es politiques, comme ce fut le cas en 2014 lorsque l'enquête sur le traitement des demandes d'asile OSIG au sein du Home Office eu été déclenché à la suite d'un article à charge dans *The Observer*, l'édition dominicale de *The Guardian*.

### **2.3. L'arène judiciaire**

Deux principales caractéristiques de l'arène judiciaire pourraient contribuer à expliquer la singularité de la trajectoire nationale des trois cas. Premièrement, les sources du droit font en sorte que, dans certains pays, les acteurs de l'arène judiciaire s'appuient davantage sur la loi pour mener leur action (droit civil) alors que dans d'autres pays c'est davantage la jurisprudence qui va les guider (*common law*). Deuxièmement, l'influence plus ou moins importante de la juridiction d'appel sur l'autorité administrative de l'asile fait en sorte que le rôle des juges est plus ou moins déterminant dans le processus de traduction de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » en fonction des pays.

#### **2.3.1. Les sources du droit**

Les trois pays étudiés ont des systèmes juridiques différents. En effet, si les droits belge et français s'appuient sur le Code civil d'inspiration napoléonienne, le droit britannique s'appuie sur la *common law*. Une telle différence a plusieurs implications par rapport au rôle joué par les acteurs, dans la mesure où, comme l'affirment Pierre-Yves Baudot et Anne Revillard (2014 : 10), le droit fonctionne comme « un instrument d'action publique susceptible de participer à une redéfinition des publics des politiques publiques, de modifier l'allocation des ressources et de réagencer les modalités de représentation des intérêts en démocratie ».

Le fait que la jurisprudence soit la principale source du droit au Royaume-Uni, en particulier celle d'autres pays de *common law*, a des implications directes sur les stratégies des acteurs, mais surtout sur le type d'acteurs qui sont amenés à intervenir dans le processus de traduction de la catégorie de « réfugié·e LGBTI ». Ainsi, dans ce pays, spécifiquement lors de la phase de genèse (1989-1999) et de la phase de stabilisation (2000-2010), c'est essentiellement des « avocats de cause » (*cause lawyers*) (Sarat et Scheingold 2005 ; 2006 ; 2008) qui sont intervenus dans le processus de traduction. Cela implique que ce sont essentiellement des juristes, souvent connectés à l'échelon international, notamment à

travers l'International Association of Refugee Law Judges, qui ont été les chevilles ouvrières dans ce domaine à cette époque. Reprenant le raisonnement de leurs homologues d'autres pays de *common law*, ils ont tenté d'élargir la définition de réfugié·e pour qu'elle puisse inclure les demandeurs et demandeuses d'asile OSIG.

A deux moments importants du processus de traduction de la catégorie de « réfugié·e LGBTI », les juges français de l'asile, contrairement à leurs homologues britanniques, ont préféré s'appuyer sur les documents administratifs du HCR et les directives européennes plutôt que sur la jurisprudence établie à l'échelon international. Cela peut en partie s'expliquer par le fait que, dans la tradition judiciaire française, le raisonnement derrière une décision est moins important que l'établissement des faits, ainsi il n'est pas tant nécessaire pour les juges français d'avoir recours aux arrêts de leurs homologues dans d'autres juridictions pour justifier leurs décisions. C'est notamment ce que soulignent les juristes Hélène Lambert et Janine Silga (2010) selon lesquelles :

The key importance of facts in asylum decisions at the Court is indeed reflected in the importance given to the applicant's story. The Court concentrates on the application and appraisal of evidence; it is a *contentieux de fait*. To be sure, the importance of facts before the National Asylum Court is so overwhelming that as soon as facts are established, there is usually very little need to look at the law and interpret the Refugee Convention. Legal reasoning at the National Asylum Court is very much secondary. [...] As a result, refugee law (that is, the criteria in the Refugee Convention) is far less developed in France than, for instance, in the UK where judges decide upon facts but also quite extensively on the meaning and application of the Refugee Convention (Lambert et Silga 2010 : 39).

Cette spécificité est particulièrement visible lorsqu'on compare les arrêts de la CNDA et du Conseil d'État en France, qui dépassent rarement deux pages et qui traitent essentiellement des faits, aux arrêts de l'Immigration Appeal Tribunal et de la Cour suprême au Royaume-Uni où la plupart des décisions atteignent plusieurs dizaines de pages et explicitent le raisonnement des juges. Par conséquent, en France, comme le soulignait le membre du Conseil d'État Jean-Michel Belorgey (2004), c'est souvent l'intime conviction des juges qui prime dans la prise de décision.

En Belgique, la situation est assez spécifique dans la mesure où, contrairement aux deux autres cas, les acteurs de l'arène judiciaire n'ont pas joué un rôle déterminant dans la phase de genèse (1995-2001). A partir de 2010, quand la phase de verrouillage (2010+) est initiée, les juges d'asile belges commencent à intervenir, notamment en développant une jurisprudence sur la manière d'établir la crédibilité des requérant·es OSIG. Comme en France, ces arrêts sont relativement courts et ne

développent pas le raisonnement derrière la décision : l'essentiel de l'arrêt concerne l'exposé des faits invoqués et les motivations de refus du CGRA. Ainsi il semblerait que, comme en France (et dans d'autres pays de droit civil), les faits ont préséance sur le raisonnement du juge. Selon les juristes Jean-Yves Carlier et Dirk Vanheule (2010), cela s'explique simplement par le fait qu'en Belgique, contrairement au Royaume-Uni, le juge ne cherche pas à convaincre, mais simplement à informer la communauté judiciaire de sa décision :

Belgian judges are not there to convince their readers with their legal reasoning; they apply the law and inform their readers of the status of the law. This may even be more the case in refugee law, where traditionally the interpretation of the refugee definition itself has been broad, both by the administration and by the courts, and hence the need to convince the legal community of this broad interpretation, by reference to foreign examples, is limited. Most discussions are related to issues of credibility and evidence (Carlier et Vanheule 2010 : 113).

Comme en France, il semblerait que ce soit l'intime conviction du juge, échafaudée à partir de la preuve et de sa force probante, qui soit déterminante dans la traduction de la catégorie de « réfugié-e LGBTI » au sein de l'arène judiciaire. Du moins, c'est ce qui est suggéré dans la note interne intitulée *Les demandes d'asile sur l'homosexualité : principes de raisonnement et de preuve*, publiée à partir de 2010 par le CCR et mise à jour régulièrement depuis en fonction de l'évolution des cas rencontrés par les juges. Dans cette note, dont l'objectif initial était d'harmoniser les principes de raisonnement entre les chambres francophones et néerlandophones concernant le traitement des demandes d'asile OSIG, plusieurs cas de figure sont présentés ainsi que la manière dont les juges devraient prendre leur décision en fonction de chaque cas de figure. Selon cette note, pour établir la crédibilité de l'orientation sexuelle d'un·e requérant·e, le juge se doit d'être attentif à trois éléments : (i) l'appréciation de fait qui fait référence au vécu personnel et individuel du ou de la requérant·e dans différentes sphères de sa vie, (ii) la force probante des attestations diverses soumises par le ou la requérant·e et (iii) l'instruction suffisante de l'orientation sexuelle alléguée par le CGRA. La jurisprudence et *a fortiori* la jurisprudence internationale semble donc secondaire dans le rôle joué par les acteurs de l'arène judiciaire en Belgique.

### **2.3.2. L'influence de la juridiction d'appel sur l'autorité administrative**

Une fois la Convention de Genève de 1951 ratifiée, les trois pays à l'étude ont fait en sorte de l'appliquer, souvent en créant une autorité administrative chargée du traitement des demandes d'asile et une juridiction d'appel qui contrôle les décisions de cette dernière – qui elle-même est sous le

contrôle de la plus haute juridiction administrative du pays. En fonction des États, le rapport entre ces différentes autorités n'est pas le même ce qui a des implications sur la manière dont a été menée la traduction de la catégorie de « réfugié-e LGBTI » dans ces trois pays et notamment sur le rôle joué par les juges dans chaque pays.

Bien que la Convention de Genève ait été ratifiée en 1954 par le Royaume-Uni, c'est seulement depuis 1993, avec l'adoption de l'Asylum and Immigration Appeals Act que le droit de faire appel est explicitement reconnu dans la législation britannique. Depuis, la juridiction d'asile a joué un rôle assez actif, et ce, tout au long de la phase de genèse (1989-1999) et de la phase de stabilisation (2000-2010) de la catégorie de « réfugié-e LGBTI ». Cependant, du fait d'importantes dissensions parmi ses juges et d'une jurisprudence incohérente, notamment concernant l'interprétation de la notion d'appartenance à un certain groupe social et l'exigence de discrétion qui est imposée aux requérant-es OSIG, l'influence de l'Immigration Appeal Tribunal a été fortement limitée.

Contrairement à l'IAT, l'influence de la Cour suprême sur le Home Office a été fondamentale pendant la phase de genèse (1989-1999) et la phase de stabilisation (2000-2010). C'est d'abord le cas à travers l'arrêt *Shah and Islam* rendu en 1999. A la suite de cet arrêt, l'autorité asilaire de première instance a été contrainte de reconnaître les persécutions du fait de l'orientation sexuelle en tant que motif d'octroi du statut de réfugié-e. Cependant, la plupart des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG continuent de se voir refuser le statut de réfugié-e et de se faire renvoyer dans leur pays d'origine en se faisant suggérer de vivre discrètement leur orientation sexuelle et identité de genre pour échapper aux persécutions. La Cour suprême britannique se penche sur cette question de l'exigence de discrétion dans l'affaire *HJ (Iran) and HT (Cameroon)* en 2010 et stipule que cette pratique n'est pas raisonnable. Cette décision est immédiatement intégrée par le Home Office qui au bout de quelques mois seulement élabore ses premiers instruments spécifiques pour le traitement des demandes d'asile OSIG, qui font explicitement référence à cette décision, mettant ainsi fin à l'exigence de discrétion qui a été imposée par le Home Office.

En France, la CNDA est créée par la loi du 25 juillet 1952 portant sur la création d'un office français de protection des réfugiés et apatrides. A l'origine, elle est composée de trois membres : un président (un conseiller d'État), un représentant du HCR et un représentant du Conseil d'administration de l'OFPRA. La CNDA se distingue par le fait que son personnel d'exécution est mis à disposition par l'OFPRA. Ainsi, de manière assez surprenante, et ce jusqu'en 2008, les moyens dont dispose la CNDA dépendent de son principal justiciable. Le manque de moyens alloués à la CNDA

fait en sorte que tout au long de la phase de genèse (1995-2010) son rôle est relativement limité. Aucun de ses arrêts n'a été déterminant ou même repris par l'OFPRA. En 2007, alors que celle qui était la Commission des recours des étrangers devient CNDA, elle gagne son indépendance de l'OFPRA. Désormais rattachée au Conseil d'État, elle se restructure et se constitue une identité propre. Des projets majeurs sont ainsi menés à bien, tels que la création de bases de données jurisprudentielles. C'est dans le cadre de ces évolutions que les premières formations autour des persécutions liées à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre sont organisées pour les juges d'asile et que cet enjeu devient transversal. Cependant, à ce moment-là, l'OFPRA avait déjà fait évoluer ses pratiques dans ce domaine et ne remettait plus en cause le fait qu'une personne n'ait pas besoin de revendiquer ostensiblement dans son comportement extérieur pour se voir octroyer le statut de réfugié.e.

Le Conseil d'État ne dépendant pas matériellement de l'OFPRA, comme ce fut le cas de la CNDA, il a pu davantage influencer l'OFPRA pendant la phase de genèse (1995-2010). Cela a été notamment le cas à deux occasions. Premièrement, dans le cadre de l'affaire *Ourbib* rendue en 1998 dans laquelle la plus haute juridiction française reconnaît explicitement que les requérant·es OSIG constituent un groupe social particulier au sens de la Convention de Genève de 1951. Deuxièmement, dans le cadre de l'affaire *Akboni* rendue le 14 juin 2010 qui vient mettre fin au débat entre visibilité sociale et perception sociale. Certes ces arrêts du Conseil d'État peuvent être considérés comme majeurs dans le processus de traduction de la catégorie de « réfugié.e LGBTI », cependant, contrairement à ceux de la Cour suprême au Royaume-Uni ils n'ont pas pour autant poussé l'OFPRA à développer des lignes directrices spécifiques pour le traitement des demandes d'asile OSIG. Cela peut s'expliquer par le fait que contrairement à sa juridiction sœur au Royaume-Uni, le Conseil d'État – qui ne se prononce pas sur le fond de l'affaire – n'a pas développé son raisonnement dans ces décisions. Il a donc certainement paru moins nécessaire aux acteurs de l'arène administrative de développer des lignes directrices qui s'en inspirent, comme cela a été le cas au Royaume-Uni.

En Belgique, le Conseil du contentieux des étrangers a été créé par la loi du 15 septembre 2006 réformant la Commission permanente de recours des étrangers et le Conseil d'État. La raison principale pour créer cette juridiction était l'arriéré juridictionnel existant en matière de contentieux des étrangers auprès de la CPRE et du Conseil d'État. Bien que fonctionnant à partir de 2007, ce n'est qu'à partir de 2010 lorsque l'essentiel de l'arriéré a été résorbé, que cette nouvelle juridiction a commencé à peser davantage sur le CGRA. A cette époque, la question qui se pose alors en Belgique est celle de l'établissement de la crédibilité des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG, et notamment la

différence dans ce domaine entre les chambres francophones et les chambres néerlandophones. C'est ainsi que le CCE s'est mis à publier sa note interne mise à jour régulièrement : *Les demandes d'asile fondées sur l'homosexualité : principes de raisonnement et de preuve*. L'harmonisation parmi les chambres francophones et néerlandophones un tant soit peu atteinte, et une jurisprudence claire émergeant dans ce domaine ont poussé le CGRA à s'adapter. Il faut dire que depuis le milieu des années 2005, une personne du service juridique du CGRA est chargée, au sein de la Cellule de coordination genre, de suivre l'évolution de la jurisprudence au sein du CCE. C'est à travers ce canal que les officier·es de protection sont informé·es des principes de raisonnements et des pratiques du CCE sur lesquelles iels se calquent.

Comparé au Conseil d'État français et à la Cour suprême britannique, le Conseil d'État belge est de loin celui qui a joué le rôle le moins important dans le processus de traduction de la catégorie de « réfugié·e LGBTI ». C'est d'autant plus surprenant dans la mesure où jusqu'en 2007, du fait de la procédure d'asile en deux temps avec une phase de recevabilité devant l'Office des étrangers et la phase d'admission devant le CGRA, le Conseil d'État devait traiter un nombre relativement important de recours qui concerne l'asile par rapport à ses juridictions sœurs au Royaume-Uni et en France. Le principal élément qui peut expliquer la faible influence du Conseil d'État est sans aucun doute le fait que le CGRA, contrairement à l'OFPPA en France et le Home Office au Royaume-Uni, a toujours eu une longueur d'avance par rapport au traitement des demandes d'asile OSIG – du fait notamment de l'influence du HCR sur cette autorité administrative. Ainsi, le Conseil d'État n'a pas eu à intervenir lors de la phase de genèse (1995-2001) et la phase de stabilisation (2002-2009), comme cela a été le cas pour le Conseil d'État en France et la Cour suprême au Royaume-Uni.

\* \* \*

La deuxième partie de la thèse défendue dans cette recherche est que les logiques positionnelles des acteurs, saisies à travers la configuration des arènes de traduction, expliquent la singularité des trajectoires nationales. Ainsi, dans cette deuxième partie, il s'agissait de mettre en avant la manière dont les logiques positionnelles des acteurs ont pu influencer leur action, et notamment la manière dont iels se sont impliqué·es dans la traduction de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » dans leur pays respectif. Pour ce faire, l'analyse menée s'est concentrée sur les trois arènes où s'est opérée la traduction de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » : l'arène administrative, l'arène associative et l'arène judiciaire. Au sein de chacune de ces arènes, une somme d'institutions formelles et informelles, qui sont liées aux configurations historiques et rapports de pouvoir, ont contraint les actions des acteurs et auraient donc provoqué la singularité des trajectoires nationales. Le poids de ces éléments est relatif et diffère d'une

phase à l'autre du processus. Pendant la phase de genèse, ce sont les institutions de l'arène judiciaire qui ont eu le plus important impact sur l'action des acteurs, alors que se pose la question de l'appartenance à un certain groupe social des requérant-es OSIG. Lors de la phase de stabilisation, ce sont essentiellement les institutions de l'arène administrative, alors que sont développés les premiers instruments OSIG au sein des autorités asilaires. Lors de la phase de verrouillage, ce sont les institutions de l'arène associative qui semble avoir l'impact le plus important sur les acteurs, alors que l'enjeu de l'établissement de la crédibilité se trouve au cœur de leurs revendications.

Outre l'importance d'analyser les structures institutionnelles au sein de chaque arène de traduction pour expliquer la singularité des trajectoires nationales, il convient également de porter une attention particulière à la configuration des arènes de traduction dans la mesure où ces dernières sont pénétrables et interdépendantes. La configuration des arènes de traduction évolue dans le temps (genèse, stabilisation et verrouillage) et dans l'espace (Belgique, France et Royaume-Uni) en fonction des négociations entre acteurs, qui sont certes contraints par les arènes, mais qui ont également une influence sur la manière dont elles évoluent. Une telle perspective, davantage dynamique, permet de dépasser les typologies statiques qui sont proposées par les comparatistes (néo-institutionnalistes), qui se focalisent sur les traditions administratives pour expliquer la divergence entre les États (Loughlin 2001 ; Painter et Peters 2010 ; Kuhlman et Wollmann 2019). Dans ces travaux, la Belgique et la France sont généralement classées dans la catégorie des pays napoléoniens, axés sur la centralité de l'État et marqués par une politisation importante de l'administration. Quant au Royaume-Uni, il est classé dans la catégorie des pays anglo-saxons, caractérisés par la friabilité des frontières entre l'État et la société ainsi que par l'existence d'une administration neutre et constituée d'expert-es séparé-es des instances politiques. Ces typologies ne tiennent pas dans la mesure où l'analyse empirique a démontré que les caractéristiques de la catégorie des pays anglo-saxons se retrouvent certes au Royaume-Uni, mais également en Belgique et en France. De même, les caractéristiques des pays napoléoniens se retrouvent certes en Belgique et en France, mais également au Royaume-Uni. Concevoir chaque cas national à partir des trois différentes arènes et de leur configuration – plutôt que seulement à partir des traditions administratives – permet de présenter une analyse dynamique et fine plus à même de refléter la réalité et ainsi de s'éloigner des typologies trop généralistes et statiques.

# Conclusion

## Implications, contributions et interrogations

« Comment persuader l'officier·e de protection de l'orientation sexuelle alléguée ? ». C'est par cette interrogation adressée aux bénévoles de l'ARDHIS par les demandeurs et demandeuses d'asile OSIG lors d'une de leurs permanences mensuelles que j'ai commencé cette thèse. La réponse à une telle question n'est pas aisée, dans la mesure où la signification de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » varie d'un État à l'autre en Europe. Elle dépend du processus de traduction qui s'est opéré selon des modalités et une temporalité propres en Belgique, en France et au Royaume-Uni. Ce processus est déterminé par les logiques positionnelles et interprétatives des acteurs impliqués dans la fabrication de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » dans chacun de ces pays.

Après avoir détaillé le processus singulier de traduction de cette nouvelle catégorie de réfugié·es au sein de chaque pays à l'étude dans les chapitres 3, 4 et 5, puis avoir confronté ces trois cas dans le chapitre 6 pour répondre à la problématique posée dans l'introduction de la thèse, il s'agit ici de souligner les implications de la présente recherche et de mettre en avant son intérêt en l'inscrivant dans les débats théoriques plus larges. La première partie résume les trois trajectoires nationales de traduction en mettant de l'avant la manière dont les interactions entre les logiques positionnelles et interprétatives déterminent l'action de acteurs dans ce processus. La deuxième partie souligne les implications empiriques et analytiques de cette recherche. Il y est souligné quatre éléments : d'un point de vue empirique, une telle recherche permet d'articuler plusieurs niveaux de gouvernements et d'inscrire le processus de traduction dans une profondeur historique. D'un point de vue analytique, elle permet d'articuler plusieurs niveaux d'analyse (institutions et idées) et plusieurs temporalités (moyenne et longue). La troisième partie vise à démontrer l'intérêt de la présente recherche pour le champ des politiques publiques, et notamment pour le courant qui s'est intéressé au changement. Dans la suite des travaux qui ont tenté de dépasser la dichotomie entre changements lents et marginaux *versus*

changement radicaux et rapides, je mets en avant l'intérêt d'aborder le changement de politique publique en tant que processus de traduction multi-niveaux inscrit dans le temps long. Finalement, dans la dernière partie à pour fonction ouvrir la présente recherche. J'entre en discussion avec la littérature en études migratoires queer et je démontre comment cette recherche, qui suggère de s'intéresser aux interactions entre institutions et idées, pourrait être utile pour (re)définir de manière plus précise le concept d'homonationalisme qui est au cœur de ce champ issu des *cultural studies*.

## 1. Trois trajectoires nationales de traduction

Les logiques positionnelles et interprétatives des acteurs sont à l'origine des trajectoires distinctes de traduction de la catégorie de « réfugié-e LGBTI » au sein de l'UE. En Belgique, cette catégorie a été traduite à travers le prisme des droits humains et de la solidarité internationale. La phase de genèse (1995-2001) est de loin la période où ce prisme est le plus visible tandis que les enjeux relatifs au genre, à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre sont construits comme un problème de respect de l'intégrité physique des personnes face aux violences sexuelles dans leurs pays d'origine. Ce prisme est largement influencé par les débats à l'échelon international, notamment par le programme d'action de Beijing qui fait de cette question un enjeu central devant être adressé de manière globale. Au niveau institutionnel, l'indépendance de l'autorité asilaire belge vis-à-vis du pouvoir politique et ses liens étroits avec le HCR pourraient expliquer l'adoption d'une interprétation extensive de la définition du réfugié-e, qui reconnaît les persécutions du fait du genre, de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre comme motif d'octroi de la protection internationale par le CGRA, renforçant ainsi la traduction à travers le prisme des droits humains et de la solidarité internationale de la catégorie de « réfugié-e LGBTI ». Lors de la phase de stabilisation (2002-2009), ce prisme reste dominant alors que l'affaire du *Queen Boat* – du nom du bateau aménagé en boîte de nuit au Caire où cinquante-deux hommes accusés de « débauche » ont été arrêtés par les autorités égyptiennes – connaît un important retentissement en Belgique. La nécessité d'organiser la solidarité internationale avec les minorités sexuelles qui vivent dans les pays qui criminalisent les relations entre personnes de même sexe se fait davantage ressentir, menant à la création d'organisations comme WISH. Les membres fondateurs de cette association, s'appuyant sur leur expertise et leurs réseaux de contacts dans les pays du Sud, participent directement au processus de traduction de la catégorie de « réfugié-e LGBTI » en collaborant avec le Cedoca qui développe au début des années 2000 ses premiers instruments OSIG, à savoir des rapports thématiques et des rapports par pays sur la situation des minorités sexuelles dans les pays d'origine des demandeurs

et demandeuses d'asile. Dans la foulée, à la suite d'une restructuration en profondeur du CGRA et de l'adoption par l'UE de la Directive Qualification, une Cellule de coordination genre est créée au sein de l'autorité asilaire belge chargée de la formation et du développement de lignes directrices sur l'audition avec les requérant·es OSIG. Lors de la phase de verrouillage (2010+), la question des « réfugié·es LGBTI » est désormais posée en termes d'harmonisation des pratiques tandis que le nombre de demandeurs et demandeuses OSIG atteint une masse critique et que des pressions concernant le traitement de ces dossiers sont davantage exercées à la fois par le Conseil du contentieux des étrangers (qui développe une jurisprudence plus claire) et par les associations LGBT (qui, organisées en réseau autour des associations coupoles, sont plus à même de peser dans le débat public).

En France, la catégorie de « réfugié·e LGBTI » a été traduite à travers le prisme de la vulnérabilité des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG. Lors de la phase de genèse (1995-2010), bien qu'implicite, ce prisme se manifeste dans le débat sur l'interprétation de la notion d'appartenance à un certain groupe social, qui oppose la Cour nationale du droit d'asile au Conseil d'État. Selon la juridiction d'appel, seul·es les requérant·es OSIG qui manifestent ostensiblement leur orientation sexuelle ou leur identité de genre devraient pouvoir se prévaloir de ces motifs d'obtention du statut de réfugié·e parce que particulièrement sujet·tes aux persécutions et donc plus vulnérables que les autres (approche de la visibilité sociale). Au contraire, selon le Conseil d'État, le fait de partager une caractéristique commune qui les met en marge de la société devrait suffire aux requérant·es OSIG pour se prévaloir de la protection internationale (approche de la perception sociale). Ce débat est tranché en 2010 suite au rattachement institutionnel de la CNDA au Conseil d'État, qui doit se conformer à la jurisprudence de la plus haute juridiction française. Lors de la phase de stabilisation (2011-2013), le prisme de la vulnérabilité devient encore plus explicite alors que tou·tes les demandeurs et demandeuses OSIG (qu'ils manifestent leur orientation sexuelle ou identité de genre ostensiblement ou non) sont inclus·es dans la catégorie des requérant·es dit·es vulnérables, construite dans le cadre de l'adoption des directives du Régime d'asile européen commun. Cette inclusion résulte essentiellement de l'action de l'ARDHIS qui, s'inspirant des recommandations du rapport *Fleeing Homophobia* auquel elle a participé, insiste pour qu'une attention spéciale leur soit accordée du fait de leurs besoins spécifiques. Lors de la phase de verrouillage (2014+), le prisme de la vulnérabilité est visible à travers la mise en place de cinq groupes thématiques transversaux rattachés à une chargée de mission « vulnérabilités ». Ceux-ci comprennent un groupe thématique orientation sexuelle et identité, chargé de développer des formations de sensibilisation et des lignes directrices sur l'audition avec les requérant·es OSIG.

Au Royaume-Uni, la traduction de la catégorie de « réfugié·es LGBTI » a été opérée selon une lecture de la sexualité comme étant transgressive. Ce prisme fait écho à la manière dont a été abordée l'homosexualité dans le cadre du rapport Wolfenden qui a conduit à sa décriminalisation en 1967. Lors de la phase de genèse (1989-1999), cette grille de lecture s'est manifestée dans le débat concernant l'appartenance à un certain groupe social des requérant·es OSIG. Durant cette période, la plupart des demandeurs et demandeuses d'asile invoquant des persécutions du fait de leur orientation sexuelle sont débouté·es sous prétexte qu'ils pourraient échapper aux persécutions dans leur pays d'origine en évitant de transgresser les normes sociales, c'est-à-dire en cessant de « pratiquer » ou en « pratiquant » discrètement leur homosexualité. Lors de la phase de stabilisation (2000-2010), les demandeurs et demandeuses d'asile sont désormais reconnues comme appartenant à un certain groupe social. Cependant, la plupart continuent de se voir refuser le statut de réfugié·e et recommander de vivre discrètement leur homosexualité pour échapper aux persécutions. Encore une fois, le raisonnement des juges pendant cette période s'appuie sur le fait que les requérant·es OSIG pourraient se soustraire aux persécutions dans leur pays d'origine en « pratiquant » leur homosexualité de manière privée afin de ne pas transgresser les normes sociales. Lors de la phase de verrouillage (2011+), alors que l'exigence de discrétion vient d'être supprimée, le même prisme d'interprétation de la sexualité reste dominant au sein des autorités asilaires britanniques qui continuent de s'appuyer sur des questionnaires sexuellement explicites et stéréotypés lors des audits visant à établir la crédibilité des requérant·es OSIG.

## 2. Implications empiriques et analytiques

Aborder la fabrique de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » en tant que processus de traduction résultant des logiques positionnelles et interprétatives des acteurs en interaction présente plusieurs implications empiriques et analytiques. D'un point de vue empirique, une telle démarche permet d'articuler plusieurs échelons de gouvernement : international, européen et national. En effet, selon la lecture proposée, le processus d'action publique est dynamique et interdépendant, résultant de l'action de « courtiers de l'international » (Dezalay 2004) qui favoriseraient des stratégies d'« agents double » et joueraient un « double jeu » en investissant « dans l'international pour renforcer leurs positions dans le champ du pouvoir national et, simultanément, faire valoir leur notoriété nationale pour se faire entendre sur la scène internationale » (*ibid.* : 11). C'est par exemple le cas de Thomas Fouquet Lapar, président de l'ARDHIS en France, qui a mis à profit son expertise et la légitimité acquises à l'échelon européen dans le cadre du projet *Fleeing Homophobia* pour influencer l'OFPPRA sur la manière dont devrait être abordée

la question des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG (notamment pour ce qui a trait à la vulnérabilisation de cette catégorie de réfugié·es). C'est également le cas de l'avocat S Chelvan au Royaume-Uni dont la technique d'audition *Difference, Stigma, Shame, Harm* a d'abord été endossée à l'échelon international à travers son intégration dans les modules de formation du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés et de l'Organisation internationale pour les migrations avant d'être reprise dans les lignes directrices du Home Office. En Belgique, c'est enfin le cas de Daniel Huygens, qui fut un temps président de la Rainbow House de Bruxelles et qui, en tant que travailleur social au sein de Fedasil, l'agence fédéral d'accueil des réfugié·es, a été impliqué à titre d'expert auprès du Bureau européen d'appui en matière d'asile à plusieurs occasions entre 2014 et 2017, ainsi qu'auprès du HCR dans le cadre de séminaires sur le traitement et l'accueil des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG. Ces acteurs ont joué le rôle de passeurs entre les différents échelons de gouvernement. En saisissant la fabrique de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » à partir de leurs logiques positionnelles et interprétatives, j'ai pu dépasser la perspective principalement verticale et descendante de l'action publique (de l'échelon international et/ou européen vers l'échelon national qui est considéré comme l'échelon de mise en œuvre) qui domine parmi les institutionnalistes et ainsi mettre en lumière l'interdépendance des différents échelons de gouvernement.

Une autre implication empirique propre à l'analyse proposée est qu'elle permet de dépasser la lecture a-historique de l'action publique qui est généralement la norme dans les travaux en politique publique qui se focalisent sur les acteurs. En effet, selon la lecture proposée, les acteurs sont contraints par des logiques positionnelles et interprétatives qui dépendent de configurations historiques et de rapports de pouvoir et qui structurent leurs interactions dans le processus d'action publique. Une telle démarche présente une valeur heuristique importante, dans la mesure où elle permet d'identifier et de situer les facteurs explicatifs pertinents. Par exemple, étudier le contexte de création du CGRA – qui reste sous influence du HCR en raison de sa difficulté à se constituer en entité propre pendant ses premières années d'existence, de même qu'intégrer dans l'analyse les développements internationaux concernant la question des violences sexuelles faites aux femmes au milieu des années 1995 ou encore le parcours onusien des deux premiers commissaires généraux de l'autorité asilaire belge – nous informe sur la préférence accordée à un prisme en termes de droits humains et de solidarité internationale dans le processus de traduction de la catégorie de « réfugié·e LGBTI » en Belgique. De même, replacer l'émergence de la question des demandeurs et demandeuses d'asile OSIG au Royaume-Uni dans la généalogie de la décriminalisation de l'homosexualité permet d'expliquer pourquoi un prisme similaire à celui du rapport Wolfenden a été privilégié dans le contexte britannique. Enfin, en

France, se pencher sur le développement du Régime d'asile européen commun au milieu des années 2000 et sur le parcours du diplomate Pascal Brice (qui avant d'être nommé à la tête de l'OFPRA, avait été amené à négocier la politique européenne d'asile dans le cadre de ses fonctions au Quai d'Orsay), permet de comprendre pourquoi le prisme vulnérabilisant adopté par l'Union européenne a été privilégié par l'autorité asilaire française. Ainsi, si ma posture est attentive à la dimension stratégique des acteurs, elle ne les perçoit pas pour autant comme des agents maximisateurs dotés de préférences exogènes, mais plutôt comme des individus dans leur épaisseur à la fois sociale (appartenance professionnelle, arène dans laquelle iels agissent) et individuelle (parcours, ressources, cadres d'interprétation). Cela permet d'inscrire le processus d'action publique dans une profondeur historique.

D'un point de vue analytique, la démarche proposée permet d'articuler plusieurs niveaux d'analyse : le niveau des institutions à travers la configuration des arènes de traduction et le niveau des idées à travers le paradigme de traduction. En mobilisant ces deux niveaux d'analyse, j'ai pu mettre en lumière la manière dont les interdépendances entre les institutions et les idées évoluent dans le temps (genèse, stabilisation et verrouillage) et dans l'espace (Belgique, France et Royaume-Uni) ainsi que suivre les effets de ces deux éléments sur le processus d'action publique. Par exemple, comparer la Belgique et la France, deux pays où la phase de genèse de la catégorie de « réfugié-e LGBTI » intervient au même moment, permet de démontrer l'influence des institutions sur les idées et d'expliquer pourquoi l'approche extensive de l'interprétation de la Convention de Genève a été adoptée dans le premier pays mais pas dans l'autre. La principale raison réside dans le fait que, pendant cette période, la traduction de la catégorie de « réfugié-e LGBTI » s'est opérée au sein de l'arène administrative en Belgique et dans l'arène judiciaire en France. Les acteurs de l'arène administrative belges étaient très portés sur les développements internationaux, y cherchant de l'expertise dans la mesure où le CGRA, de création récente, ne disposait que de très peu de ressources pour développer des analyses juridiques suffisantes pour interpréter la Convention de Genève. En France, les acteurs de l'arène judiciaire, notamment les juges d'asile, étaient au contraire particulièrement fermés aux développements internationaux.

Une autre implication analytique propre à cette recherche est sa capacité à articuler plusieurs temporalités (moyenne pour les institutions et longue pour les idées) pour expliquer la fabrique de la catégorie de « réfugié-e LGBTI ». La configuration des arènes de traduction évolue selon une temporalité moyenne dans la mesure où les institutions qui déterminent les logiques positionnelles des acteurs prennent généralement plusieurs années pour changer, selon des mécanismes de dérive,

d'empilement, de déplacement, de conversion et d'épuisement (Streek et Thelen 2005 : 9). En Belgique, le développement d'instruments OSIG au début des années 2000 peut être associé à un mécanisme d'empilement : ces instruments sont développés dans la continuité de ceux développés précédemment pour le traitement des demandes d'asile liées au genre et ne sont pas présentés comme un amendement mais comme un ajout à la marge. En France, la mise en place d'instruments OSIG au milieu des années 2010 est davantage associée à un mécanisme de déplacement dans la mesure où, avec l'arrivée de Pascal Brice à la tête de l'OFRPA, on assiste à un discrédit des arrangements traditionnels en faveur d'institutions associées à des logiques de comportement nouvelles. Au Royaume-Uni, le développement d'instruments OSIG au début des années 2010 semble résulter d'un mécanisme de dérive : l'exigence de discrétion est remise en cause et le Home Office est contraint d'adapter ses pratiques de traitement des demandes d'asile OSIG.

Le paradigme de traduction évolue selon une temporalité longue dans la mesure où les logiques interprétatives des acteurs prennent généralement plusieurs décennies pour se transformer. Cette transformation est provoquée par des évolutions dans les paramètres de l'action publique (premier ordre), des institutions (deuxième ordre) et des objectifs (troisième ordre) (Hall 1993). Dans l'analyse proposée, aucun changement du paradigme de traduction n'a été observée. Par contre, il semblerait que le prisme sécuritaire de l'asile soit devenu de plus en plus prégnant dans les trois pays, laissant entrevoir un changement de paradigme de traduction prochain, mais qui certainement se matérialisera selon différentes modalités d'un pays à l'autre. L'articulation de ces deux temporalités du changement a permis de dépasser les dichotomies latentes dans l'analyse des politiques publiques et en particulier dans l'analyse du changement, comme l'opposition entre changement radical et marginal ou encore entre pressions exogènes et endogènes du changement.

### **3. Une problématique du changement**

Selon Yves Meny et Jean Claude Thoenig (1989 : 140, voir aussi Lascoumes et Le Galès 2004) « toute politique publique recouvre une théorie du changement social ». Aussi, il n'est pas surprenant que la question au cœur de cette analyse soit celle du changement et plus précisément celle de ses modalités et de sa temporalité. Dans la littérature scientifique, les travaux s'organisent en deux catégories : ceux qui mettent de l'avant le caractère lent et marginal du changement et ceux qui, au contraire, perçoivent

les changements de politique publique comme étant rapides et radicaux (Hoeffler, Ledoux et Prat 2019).

Dans la première catégorie, on retrouve les travaux issus des courants néo-institutionnalistes qui expliquent avant tout la continuité. Ceux-ci s'appuient sur la notion d'incrémentalisme développée par Charles Lindblom (1959, voir aussi Rothmayr Allison & Saint-Martin 2011), selon laquelle les changements se réalisent de manière très progressive à force de tâtonnements. Ce phénomène s'explique par le fait que les alternatives effectivement considérées par les décideur·ses dans le processus d'action publique sont réduites en nombre, ne recouvrent pas le champ des possibles (du fait de leur rationalité limitée) et sont circonscrites aux solutions qui semblent les plus familières, soit les plus proches du *statu quo*. Selon cette perspective, le changement ne peut se faire qu'à la marge parce qu'il existe un grand nombre d'acteurs qui défendent leurs acquis et leurs intérêts, obligeant à des ajustements et à la formulation de compromis.

Si l'incrémentalisme explique l'inertie des politiques publiques par la multiplicité des acteurs participant aux processus décisionnels, les néo-institutionnalistes mettent quant à eux en exergue le poids des institutions pour expliquer ce même phénomène. La notion de dépendance au sentier, caractérisée par des mécanismes de renforcement des choix du passés qui agissent sur les acteurs organisés (*policy feedback*), s'inscrit dans cette perspective (Pierson 1995 ; 2000). Selon ces travaux, le changement du sentier emprunté résulte avant tout de chocs exogènes au système institutionnel, qui viennent déstabiliser l'ordre établi. Ces chocs ont été conceptualisés à travers la notion de conjoncture critique qui permet de capturer les désajustements et les phénomènes de passage d'un chemin à un autre (Capoccia et Kelemen 2007).

Parallèlement à la notion de dépendance au sentier, celle d'apprentissage a également généré des travaux sur le changement des politiques publiques, insistant sur les mécanismes de connaissance et les ajustements des pratiques des acteurs concernés. Colin J. Bennett et Michael Howlett (1992), dans une tentative de réconcilier les théories de l'apprentissage et celles du changement de politique publique, suggèrent que chaque type d'apprentissage implique un type de changement particulier. Le *government learning* correspond à un ajustement des instruments au sein d'un programme précis, le *lesson-drawing* entraîne une refonte partielle de l'appréhension d'un problème et le *social learning* se présente comme une réévaluation normative et cognitive de l'ensemble des acteurs sociaux. L'analyse en termes d'apprentissage implique une conception incrémentale du changement qui est déterminée par l'environnement dans lequel agissent les acteurs et leur comportement face aux dynamiques exogènes.

Dans la deuxième catégorie de travaux, les changements sont envisagés comme rapides et radicaux, mettant notamment l'accent sur la dimension idéale de l'action publique. Le changement a d'abord été appréhendé à travers le concept de référentiel, développé par Pierre Muller et Bruno Jobert (1987). Ces auteurs soutiennent que les politiques publiques constituent la manière dont une société donnée construit son rapport au monde à travers la définition d'objectifs, la représentation des problèmes et les solutions envisageables pour les résoudre. Selon ce cadre analytique, le changement intervient lorsqu'il y a une disqualification des cadres normatifs et cognitifs qui structurent une politique à un moment donné. Ce changement exprime pour l'essentiel une adaptation des politiques publiques au référentiel global, adaptation portée par des médiateurs. Si le changement de référentiel sectoriel est expliqué par le rôle de cette catégorie d'acteurs, l'explication du changement de référentiel global est plus exogène, car liée à la transformation du contexte général des politiques publiques.

Peter Hall (1993) propose une explication du changement davantage endogène à travers la notion de paradigme. Distinguant trois différents ordres de changement, il soutient que ceux de premier ordre correspondent à des ajustements dans l'utilisation des instruments de l'action publique et que les changements de deuxième ordre impliquent un choix de types d'instruments différents, sans pour autant que l'objectif qui leur est associé soit modifié. Le changement de troisième ordre, le changement de paradigme donc, intervient quant à lui lorsqu'il y a remise en cause des fondements cognitifs d'une politique publique par l'accumulation d'anomalies (*policy failures*). Ainsi, Hall s'inscrit clairement dans une vision dichotomique du changement : ceux-ci sont mineurs en période normale et radicaux lors de circonstances exceptionnelles.

La notion de « coalition de cause », développée par Paul Sabatier (Sabatier *et al.* 2005 ; Jenkins-Smith & Sabatier 1993 ; 1999), est une autre conceptualisation qui permet d'aborder les changements rapides et radicaux. Selon cet auteur, les acteurs sont regroupés en coalitions de cause, dont les membres partagent un ensemble de croyances normatives et de perceptions du monde et qui agissent de concert afin de traduire leurs croyances en une politique publique. Selon cette perspective, le changement est le produit de la mise en relation de deux facteurs essentiels : l'apprentissage et les perturbations externes au sous-système.

Face à ces deux catégories de travaux, des recherches plus récentes ont tenté de dépasser la dichotomie entre changements lents et marginaux *versus* changements radicaux et rapides. C'est le cas de Frank Baumgartner et Bryan Jones (1991 ; 2002), dont le programme de recherche tente de caractériser des phases variables de développement de l'action publique, en distinguant des périodes

de stabilité et des périodes de changement. Ils développent le concept d'équilibre ponctué, emprunté à la biologie : l'attention du public, les lieux de décision des politiques publiques et le dispositif institutionnel forment, selon eux, un « monopole politique ». Lorsque l'un de ces éléments change, des transformations rapides et brutales de la politique publique peuvent survenir.

Wolfgang Streeck et Kathleen Thelen (2005) ont également tenté de dépasser les dichotomies latentes au sein des travaux sur le changement en proposant une théorie du changement qui explique ce phénomène par l'accumulation progressive d'ajustements souvent indivisibles et insensibles. Le changement tel qu'ils l'abordent est graduel mais transformateur et profond. Cinq modalités de changement graduel correspondent à des transformations importantes d'une politique publique : (i) le déplacement de pratiques dans les institutions existantes, (ii) l'empilement des politiques publiques, (iii) la dérive d'institutions ne prenant plus en compte les réalités sociales et économiques, (iv) la conversion correspond à un changement passant par la réforme de programmes existants et (v) l'épuisement qui englobe à la fois des changements internes aux politiques existantes et à l'introduction de nouvelles règles.

Benjamin Cashore et Mickael Howlett (2007 ; Howlett & Cashore 2009), partant du postulat que le développement d'une politique publique est marqué sur le temps long par des périodes de stabilité et de changement radical, suggèrent qu'il est nécessaire de penser les liens et les modalités du passage d'une période de stabilité à une période de changement rapide, et non de se cantonner à l'étude de l'une ou de l'autre de ces phases. Ces auteurs intègrent ainsi dans leur analyse la question de la localisation, de la nature et de l'ampleur du changement.

Dans la lignée de ces travaux, Bruno Palier et Yves Surel (2010) – qui se posent la question de l'étude et de la comparaison des politiques publiques dans un monde de plus en plus interdépendant – suggèrent d'aborder le phénomène de changement à partir de deux axes principaux : les interactions entre les différentes temporalités du changement et entre les différents niveaux de gouvernement. L'approche sur les interactions leur permet de mettre en lumière l'enchevêtrement des séquences d'une politique publique ainsi que la pluralité et l'interdépendance des temporalités du changement. Par ailleurs, une telle démarche leur permet de mieux saisir les liens entre des pressions exogènes et des logiques d'appropriation par les acteurs.

C'est dans la continuité de ces travaux que s'inscrit ma recherche en proposant de saisir le changement de politique publique en tant que processus de traduction multi-niveaux inscrit dans le

temps long. Aborder le changement à partir des logiques positionnelles et des logiques interprétatives d'acteurs en interaction permet de mettre en lumière trois éléments caractéristiques de ce phénomène : (i) l'interdépendance entre les institutions et les idées dans le processus, (ii) l'interdépendance entre les niveaux de gouvernement et (iii) l'appropriation par les acteurs et l'hybridation des politiques publiques qui en résulte.

Premièrement, j'ai pu démontrer que le changement de politique publique est le résultat de l'interdépendance des institutions et des idées. Ces deux éléments ont été saisis à travers la configuration des arènes de traduction et le paradigme de traduction. Si bien l'un que l'autre ne sont pas rigides et stables mais sont amenés à évoluer. La configuration des arènes de traduction évolue selon une temporalité moyenne et le paradigme de traduction selon une temporalité longue, d'où l'importance d'analyser le processus de traduction sur un temps suffisamment long pour capturer ces deux dynamiques. En articulant ces deux temporalités, j'ai pu dépasser la dichotomie entre changement radical et changement marginal devenue courante dans l'analyse de l'action publique. En effet, à la suite des travaux cités plus haut qui ont cherché à dépasser cette dichotomie, je souligne que les changements plus radicaux, liées aux idées, sont préparés par des changements plus marginaux, liées aux institutions. Ces derniers sont donc vecteurs de changements transformateurs et profonds.

Deuxièmement, à partir de cette analyse, j'ai pu démontrer que le changement de politique publique résulte de l'interdépendance des échelons de gouvernement. En effet, comme évoqué plus haut, les acteurs circulent d'un échelon à l'autre et saisissent les opportunités et les ressources à un échelon pour pouvoir davantage peser sur le processus d'action publique à un autre échelon. Ceci se matérialise par deux grands types de stratégie : l'une institutionnelle et politique, consistant à utiliser les compétences d'un échelon d'action publique pour contourner d'éventuels obstacles rencontrés à un autre échelon, et l'autre idéelle et discursive, consistant à justifier une action particulière en se référant aux pressions exogènes en leur donnant une fonction de légitimation. Une telle observation suggère de nuancer la distinction rigide entre pressions exogènes *versus* pressions endogènes du changement dans la mesure où les éléments exogènes constituent à la fois des contraintes et des ressources pour l'action des acteurs nationaux.

Enfin, aborder le changement de politique publique en tant que processus de traduction permet de mettre en lumière les logiques d'appropriations des acteurs nationaux et l'hybridation des politiques publiques qui en résulte. En effet, un travail de recréation des principes d'action et des normes est opéré par les acteurs-traducteurs à partir de sources d'inspiration externes dans le processus de

traduction. Ainsi, l'importation de nouvelles catégories d'action publique se traduit par une hybridation d'innovations et d'instruments existants qui se voient recyclés. Les appropriations domestiques façonnent la direction et l'étendue du changement de politique publique et mon analyse souligne la polysémie de la catégorie de « réfugié-es LGBTI » au sein de l'Union européenne. Les prismes adaptatifs nationaux peuvent même mener à une « trahison » de la catégorie d'action publique importée. Ainsi, une catégorie normative développée par le HCR pour inclure davantage de réfugié-es a été traduite par les autorités asilaires nationales belge, française et britannique en dispositifs qui, en déplaçant les frontières de la catégorie de réfugié-e, incluent une nouvelle population en son sein tout en créant de nouvelles barrières, produisant ainsi une nouvelles catégorie d'exclu-es (voir Jenson 2007).

#### 4. Inclure pour exclure ?

L'émergence de la catégorie de « réfugié-e LGBTI » subvertit les régimes migratoires et de citoyenneté. En effet, comme l'ont souligné plusieurs spécialistes en études migratoires queer, qui dans leurs travaux appellent à intégrer la variable sexuelle dans l'analyse des migrations (Manalansan 2006 ; Luibhéid 2008), la sexualité est un point névralgique des relations de pouvoir (race, classe sociale et genre) qui structure les différents aspects des migrations internationales (Epps *et al.* 2005 ; Luibhéid & Cantú 2005 ; Cantú 2009). C'est notamment ce que soulignent Eric Fassin et Manuela Salcedo (2015 ; 2019) dans leur étude des couples binationaux de même sexe en France. S'interrogeant sur la pertinence nouvelle de la catégorie d'homosexualité dans les politiques migratoires, iels soutiennent qu'« aujourd'hui les politiques d'immigration sont organisées autour de cette idée que la vérité nationale (ou même européenne) réside dans le sexe, c'est-à-dire que la façon dont 'nous' traitons le sexe (à la fois, le genre et la sexualité) révèle la vérité ultime de 'notre' identité collective » (Salcedo & Fassin 2019 : 72). C'est aussi au cœur de ce que Eric Fassin (2005 ; 2011) nomme la « démocratie sexuelle », une « arme à double tranchant » car si elle implique une critique des normes existantes, elle peut aussi être instrumentalisée à des fins xénophobes, racistes et islamophobes et ainsi contribuer à légitimer les politiques d'immigration dans « l'Europe forteresse » (Fassin et Salcedo 2019 : 92, voir aussi Ayoub & Paternotte 2014).

Un pan entier de la littérature s'est intéressé à l'intrication de ces deux objets qui, de prime abord, peuvent apparaître comme renvoyant à des réalités distinctes : les processus de production des identités nationales et des identités de genre et de sexualité. Ainsi, sur la dernière décennie on a assisté

à l'émergence de nouveaux débats sur l'intégration des minorités sexuelles dans la rhétorique nationaliste. Ces recherches ont notamment analysé la manière dont les migrations queer reconfigurent l'État-nation et les régimes nationaux (Kuntsman 2008 ; Yue 2008 ; Murray 2014). Comme le rappellent Alexandre Jaunait, Amélie Le Renard et Élisabeth Marteau (2013) dans leur article introductif du numéro thématique de la revue *Raisons politiques* consacré aux nationalismes sexuels, ces nouveaux débats s'inscrivent dans la continuité de l'abondante littérature sur « genre et nation » (Yuval-Davis & Anthias 1989 ; Mosse 1996 ; McClintock *et al.* 1997) qui a subi une transformation dans la formulation de ce lien dans les années 2000 : « Alors que le nationalisme viriliste [...] dans l'entre-deux-guerres s'appuyait sur la stigmatisation des minorités sexuelles, et donc sur l'hégémonie de nationalismes hétéro-centrés, il semble qu'il se recompose aujourd'hui, au contraire, autour de l'intégration de ces minorités à la communauté nationale » (Jaunait *et al.* 2013 : 9-10).

Cette recomposition des débats est analysée par la théoricienne Jasbir Puar (2007) dans son ouvrage fondateur *Terrorist Assemblages: Homonationalism in Queer Times*. Puar y étudie les transformations des discours sur la sexualité et des politiques sexuelles étatsuniennes au regard de l'identité nationale. Dans son analyse, elle soutient que dans le monde de l'après-11 septembre 2001, l'idéologie du « choc des civilisations » se combine à celle d'un « choc des sexualités » : il y aurait d'un côté le monde occidental, tolérant et libéral, de l'autre le monde musulman, sexiste et homophobe. La thèse de Puar s'appuie sur la notion d'homonormativité telle que définie par Lisa Duggan, soit « A politics that does not contest dominant heteronormative assumptions and institutions [...] but upholds and sustains them, while promising the possibility of a demobilized gay constituency and a privatized, depoliticized gay culture anchored in domesticity and consumption » (Duggan 2002 : 179). Selon Puar, par le truchement de l'homonormativité, la construction de la rhétorique nationaliste aux États-Unis inclut désormais les minorités sexuelles. Ils seraient devenus le symbole de la supposée « tolérance » qui sert à justifier des pratiques effectives d'exclusion – surtout dans le domaine de l'immigration (Rebucini 2013).

Dans la suite des travaux sur l'homonationalisme, et sur les nationalismes sexuels plus généralement, plusieurs spécialistes ont cherché à appliquer ce cadre théorique à l'analyse des différents systèmes asilaires, afin notamment d'analyser l'émergence de la nouvelle catégorie de « réfugié-e LGBTI » dans les démocraties occidentales (Murray 2014 ; 2016 ; Sharif 2015 ; Raboin 2016 ; Llewellyn 2017). Ainsi, dans son analyse du cas canadien, David Murray (2016) soutient que :

the impact of this newish migrant identity category and narrative (once again in terms of recognition by the state) is contributing to a reconfiguration of hegemonic national Canadian identity myths, such that a narrowly defined sexual and gender identity category, the authentic and grateful gay, lesbian, bisexual or transgendered refugee, is now being folded into hegemonic narratives of Canadian national identity and good citizenship (Murray 2016 : 5).

Dans son étude de la construction d'un « queer haven » pour les demandeurs et demandeuses d'asile invoquant des persécutions du fait de leur orientation sexuelle au Royaume-Uni, Thibaut Raboin (2017) défend une perspective similaire. S'appuyant sur une analyse critique du discours public britannique, l'auteur soutient que « Public discourses on LGBT asylum are organised around the relationship of the state and liberal queers with refugees – in particular, the understanding and representation of sexual citizenship and the value of LGBT-inclusive politics in the UK relies on how liberal queers feel towards refugees and how they are represented in public arenas » (Raboin 2017 : 13). Ces recherches se focalisent essentiellement sur les effets des discours hégémoniques, que Murray (2016 : 3) nomme « queer migration to liberation narrative ». De tels discours suggèrent une dichotomie entre les pays d'origine des demandeurs d'asile pensés comme archaïques, car persécutant leurs minorités sexuelles et les pays receveurs de demandeurs d'asile qui sont présentés comme défenseurs des minorités sexuelles (voir Fassin 2011). Cette dichotomie est nécessaire pour établir des critères d'inclusion et surtout d'exclusion parmi le continent de demandeurs et demandeuses d'asile.

A la suite de ces travaux, les spécialistes ont tenté de mettre en lumière ces « critères – pas toujours consensuels – qui légitiment actuellement la reconnaissance du statut de réfugié et de la protection subsidiaire à des requérants invoquant des craintes de persécution en raison de leur homosexualité » (Kobelinsky 2012 : 586). Se focalisant tantôt sur le processus de décision du juge (Kobelinsky 2012 ; McGhee 2000), tantôt sur les témoignages des demandeurs et demandeuses d'asile (Berg & Millbank 2009 ; Murray 2014a ; 2014b ; Ricard 2011), ces recherches ont démontré que l'essentiel de la décision des autorités asilaires se fonde sur des éléments non écrits que les juristes tendent à négliger. Ces travaux démontrent aussi que les demandeurs qui sont visiblement gays et ont embrassé une conception occidental-centrée de l'homosexualité sont les bienvenus, alors que ceux qui ne détiennent pas les attributs visibles de l'homosexualité telle que conçue en Occident sont exclus du régime de protection internationale car leur homosexualité est jugée peu crédible (Morgan 2006 ; Hanna 2005 ; Jordan & Morrissey 2013 ; Giametta 2017).

Ces travaux, pour la plupart issus des *cultural studies*, en mettant la notion d'homonationalisme au cœur de leur analyse, proposent d'appréhender la catégorisation des « réfugié·es LGBTI » comme déterminée par la dichotomie entre « eux » et « nous », qui nourrirait « l'impérialisme sexuel » des pays occidentaux (Massad 2008). Or, comme démontré dans cette thèse, le « nous » n'est pas homogène dans la mesure où les pays receveurs de demandeurs et demandeuses d'asile ont chacun adopté une interprétation propre de qui peut obtenir le statut de réfugié·e et donc être inclus dans la communauté nationale (« nous ») et, au contraire, de qui en est exclu (« eux »). Ainsi, à travers mon analyse, je propose de complexifier cette lecture dichotomique qui place la frontière entre « eux » et « nous » au niveau de l'équateur terrestre, en démontrant qu'il faut regarder au-delà de l'homonationalisme tel que conceptualisé aujourd'hui pour comprendre la manière dont cette frontière s'érige. Pour ce faire, il convient de dépasser la simple analyse discursive et de prendre au sérieux la manière dont les institutions et les idées interagissent pour former une communauté nationale qui intègre les minorités sexuelles. Les logiques positionnelles et interprétatives des acteurs, saisies à travers la configuration des arènes de traduction et le paradigme de traduction, sont mieux à même de capturer la frontière symbolique et géographique qui s'est érigée autour de chaque État en Europe. Cette frontière n'est pas la même d'un État à l'autre et se révèle être peu stable, évoluant d'une phase à l'autre du processus d'action publique. Une telle perspective nous pousse à remettre les configurations historiques et les rapports de pouvoir entre les acteurs au centre de l'analyse et à proposer une troisième voie analytique qui se distingue d'une part des tenants du discours de la libération sexuelle et, d'autre part, de ceux de l'impérialisme sexuel.

Cette troisième voie ne peut s'exprimer qu'en opérant trois déplacements dans la manière dont sont actuellement menés les travaux sur l'homonationalisme, qui sont autant d'avenues de recherche pour le futur. Premièrement, il convient de mettre l'analyse empirique au centre de ces travaux. En effet, la notion d'homonationalisme est aujourd'hui au cœur d'une course à la sophistication théorique qui semble de plus en plus se détacher de la réalité telle que perçue par ceux et celles qui la font. Ainsi, il conviendrait que davantage de travaux confrontent la notion telle qu'elle a été théorisée à des terrains menés dans différentes régions du monde pour mettre en avant la manière dont cette notion se matérialise d'un contexte à l'autre et ainsi la spécifier. Deuxièmement, il convient que les tenants des travaux sur l'homonationalisme dépassent la simple analyse discursive qui tend à amalgamer plusieurs discours et symboles à travers la technique de l'assemblage pour mettre au cœur de leurs travaux les pratiques des acteurs. Il convient de contextualiser ces pratiques en les saisissant à travers les logiques positionnelles et interprétatives des acteurs et ainsi démontrer qu'elles sont à la fois inscrites dans une

continuité historique, mais qu'elles sont tout de même amenées à évoluer selon différentes temporalités en fonction des interactions entre les acteurs. Enfin, les travaux autour de l'homonationalisme devraient davantage avoir recours à la comparaison et ainsi systématiser leur appréhension de cette notion d'un contexte national à l'autre pour mettre en avant à la fois les points communs et les différences dans la manière dont elle se matérialise d'un pays à l'autre, mais surtout la manière dont elle évolue et ainsi déterminer si ça fonction est toujours la même, soit d'inclure les minorités sexuelles pour exclure d'autres catégories d'individus. La comparaison ici ne vise pas à généraliser les analyses, mais davantage à agir en tant que miroir, qui en comparant et contrastant différents cas permet de mutuellement enrichir leur compréhension et donc de spécifier cette notion diffuse aux contours flous et la manière dont elle s'exprime.

## Références bibliographiques

- Altman, Dennis. 2001. « The globalization of sexual identities ». *Cultural studies: From theory to action*: 411–427.
- Altman, Dennis. 2018. « The growing gap between academia and activism? » *Sexualities* 21 (8): 1251–1255.
- Angoustures, Aline, Dzovinar Kévonian et Claire Mouradian. 2017. *Réfugiés et apatrides*.
- Auguin, Estelle, Adeline Braux, Sophie Massot et Lisa Vapné. 2010. « Usages et paradoxes des catégorisations en migration. Introduction. » *Migrations Société* 22 (128): 27–32.
- Ayoub, Phillip. 2016. *When States Come Out*. Cambridge University Press.
- Badgett, M. V. L. et P. Crehan. 2016. « Investing in a Research Revolution for LGBTI Inclusion ». *Geneva: OHCHR, UNDP and World Bank*. Accessed October 10: 2016.
- BEAUD, Stéphane et Florence Weber. 2010. « Guide de l'enquête de terrain. Quatrième édition augmentée ». *Collection Grands repères/guides*. Ed. La découverte.
- Béland, Daniel. 2016. « Ideas and institutions in social policy research ». *Social Policy & Administration* 50 (6): 734–750.
- Béland, Daniel. 2019. *How ideas and institutions shape the politics of public policy*. Cambridge University Press Cambridge.
- Béland, Daniel et Alex Waddan. 2015. « Breaking down ideas and institutions: the politics of tax policy in the USA and the UK ». *Policy Studies* 36 (2): 176–195.
- Bennett, Colin J. 1991. « What is policy convergence and what causes it? » *British journal of political science* 21 (2): 215–233.
- Bereni, Laure. 2012. *Penser la transversalité des mobilisations féministes: l'espace de la cause des femmes*.
- Bernardot, Marc. 2008. *Camps d'étrangers*. Croquant Bellecombe-en-Bauges.
- Blidon, Marianne. 2008. *Prendre la partie pour le tout. Quartier et identité gays, une évidence trompeuse*.
- Blyth, Mark, Oddny Helgadóttir et William Kring. 2016. « Ideas and historical institutionalism ». *The Oxford handbook of historical institutionalism*: 142–162.
- Blyth, Mark et Blyth Mark. 2002. *Great transformations: Economic ideas and institutional change in the twentieth century*. Cambridge University Press.
- Bondarouk, Elena et Ellen Mastenbroek. 2018. « Reconsidering EU Compliance: Implementation performance in the field of environmental policy ». *Environmental Policy and Governance* 28 (1): 15–27.
- Bongrand, Philippe et Pascale Laborier. 2005. « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques: un impensé méthodologique? » *Revue française de science politique* 55 (1): 73–111.
- Bonoli, Giuliano. 2007. « Time matters: Postindustrialization, new social risks, and welfare state adaptation in advanced industrial democracies ». *Comparative political studies* 40 (5): 495–520.
- Borzal, Tanja A. 1999. « Towards Convergence in Europe: Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain ». *J. Common Mkt. Stud.* 37: 573.
- Börzel, Tanja A. 2001. « Non-compliance in the European Union: pathology or statistical artefact? » *Journal of European Public Policy* 8 (5): 803–824.
- Börzel, Tanja et Thomas Risse. 2000. « When Europe hits home: Europeanization and domestic change ». *European integration online papers (EIoP)* 4 (15).
- Boussaguet, Laurie et Claire Dupuy. 2014. « L'analyse des politiques publiques à l'épreuve de la comparaison, Policy analysis through the lens of the comparative method ». *Revue internationale de politique comparée* Vol. 21 (2): 97-119.
- Buton, François. 2003. *L'Etat et ses catégories comme objets d'analyse socio-historique: les handicapés sensoriels au XIXe siècle*.

- Callon, Michel. 1984. « Some elements of a sociology of translation: domestication of the scallops and the fishermen of St Briec Bay ». *The sociological review* 32 (1\_suppl): 196–233.
- Campbell, John L. 2004. *Institutional change and globalization*. Princeton University Press.
- Caporaso, James et Joseph Jupille. 2001. « The Europeanization of gender equality policy and domestic structural change ». *Transforming Europe: Europeanization and domestic change* 21: 43.
- Cefai, Daniel. 2016. « Publics, problèmes publics, arènes publiques... ». *Questions de communication* (2): 25–64.
- Ciavarini Azzi, Giuseppe. 1985. « L'application du droit communautaire par les états membres ». *European Institute of Public Administration, Maastricht* 2.
- Clavier, Carole. 2013. « Les causes locales de la convergence ». *Gouvernement et action publique* (3): 395–413.
- Cohen, Michael D., James G. March et Johan P. Olsen. 1972. « A garbage can model of organizational choice ». *Administrative science quarterly*: 1–25.
- Cournil, Christel. 2010. « Les “réfugiés environnementaux” : enjeux et questionnements autour d'une catégorie émergente ». *Migrations Societe* (2): 67–79.
- Cowles, Maria Green, James A. Caporaso et Thomas Risse. 2001. *Transforming Europe: Europeanization and domestic change*. Cornell University Press.
- Daigneault, Pierre-Marc. 2014. « Reassessing the concept of policy paradigm: aligning ontology and methodology in policy studies ». *Journal of European Public Policy* 21 (3): 453–469.
- Daigneault, Pierre-Marc. 2015. « Can you recognize a paradigm when you see one? Defining and measuring paradigm shift ». Dans *Policy paradigms in theory and practice*. Springer, 43–60.
- De Barros, Françoise. 2005. « Des « Français musulmans d'Algérie » aux « immigrés » ». *Actes de la recherche en sciences sociales* (4): 26–53.
- Deloye, Yves. 2006. « Introduction: éléments pour une approche socio-historique de la construction européenne. » *Politique européenne* (1): 5–15.
- Demazière, Didier, Nadya Araujo Guimãraes, Helena Hirata et Kurumi Sugita. 2013. *Être chômeur à Paris, São Paulo, Tokyo: une méthode de comparaison internationale*. Presses de Sciences Po.
- Denzin, Norman K. 2017. *Sociological methods: A sourcebook*. Routledge.
- Dubois, Vincent. 2003. *La sociologie de l'action publique, de la socio-histoire à l'observation des pratiques*.
- Dufour, Pascale. 2013. *Trois espaces de protestation: France, Canada, Québec*. Presses de l'Université de Montréal.
- Duina, Francesco. 1997. « Explaining legal implementation in the European Union ». *International Journal of the Sociology of law* 25 (2): 155–179.
- Dumons, Bruno et Gilles Pollet. 1994. « Le retraité, une identité sociale nouvelle? » *Ethnologie française*: 790–800.
- Elbasani, Arolda. 2013. *European integration and transformation in the Western Balkans: Europeanization or business as usual?* Routledge.
- Elias, Norbert, Pierre Kamnitzer, Jeanne Etoré et Roger Chartier. 1985. 144 *La société de cour*. Flammarion Paris.
- Engeli, I., C. Rothmayr Allison et Christine Rothmayr Allison. 2014. *Comparative Policy Studies: Conceptual and Methodological Challenges*. Springer.
- Engeli, Isabelle et Christine Rothmayr Allison. 2013. « Diverging against all odds? Regulatory paths in embryonic stem cell research across Western Europe ». *Journal of European Public Policy* 20 (3): 407–424.
- Falkner, Gerda, Miriam Hartlapp et Oliver Treib. 2007. « Worlds of compliance: Why leading approaches to European Union implementation are only 'sometimes-true theories' ». *European journal of political research* 46 (3): 395–416.
- Falkner, Gerda et Oliver Treib. 2008. « Three worlds of compliance or four? The EU-15 compared to new member states ». *JCMS: Journal of Common Market Studies* 46 (2): 293–313.
- Falkner, Gerda, Oliver Treib, Miriam Hartlapp et Simone Leiber. 2005. *Complying with Europe: EU harmonisation and soft law in the member states*. Cambridge University Press.

- Fassin, Didier. 2013. « The precarious truth of asylum ». *Public Culture* 25 (1 (69)): 39–63.
- Favell, Adrian. 1998. « The Europeanisation of immigration politics ». *European Integration online Papers (EIoP)* 2 (10).
- Favell, Adrian et Virginie Guiraudon. 2011. *Sociology of the European union*. Macmillan International Higher Education.
- Fouilleux, Ève. 2000. « Entre production et institutionnalisation des idées: la réforme de la politique agricole commune ». *Revue française de science politique*: 277–305.
- Frigoli, Gilles. 2010. « Les usages locaux des catégories de l'action publique face aux situations migratoires ». *Migrations Société* (2): 81–93.
- Frigoli, Gilles et Jessica Jannot. 2004. « Travail social et demande d'asile: les enseignements d'une étude sur l'accueil des demandeurs d'asile dans les Alpes-Maritimes ». *Revue française des affaires sociales* (4): 223–242.
- Gazibo, Mamoudou et Jane Jenson. 2015. *La politique comparée: Deuxième édition revue et mise à jour*. Les Presses de l'Université de Montréal.
- Geddes, Andrew. 2003. « The politics of migration in an integrating Europe ». *The politics of migration and immigration in Europe*: 126–148.
- Geddes, Barbara. 1990. « How the cases you choose affect the answers you get: Selection bias in comparative politics ». *Political analysis* 2: 131–150.
- Gérard, NOIRIEL. 1988. « Le creuset français ». *Histoire de l'immigration (XIXe-XXe siècle)*.
- Giraud, Colin. 2011. « Enquête sur les lieux de résidence des homosexuels masculins à Paris ». *Sociétés contemporaines* (1): 151–176.
- Goffman, Erving. 1968. « Asiles ».
- Goffman, Erving et Robert Castel. 2013. *Asiles: études sur la condition sociale des malades mentaux et autres reclus*. Les Ed. de Minuit.
- Graziano, Paolo R., Sophie Jacquot et Bruno Palier. 2013. « Usages et européanisation ». *Politique européenne* (2): 94–118.
- Guild, Elspeth et Didier Bigo. 2003. « Schengen et la politique des visas ». *Cultures & conflits* (49).
- Guiraudon, Virginie. 2003. « The constitution of a European immigration policy domain: a political sociology approach ». *Journal of European public policy* 10 (2): 263–282.
- Guiraudon, Virginie. 2010. « Les effets de l'européanisation des politiques d'immigration et d'asile ». *Politique européenne* (2): 7–32.
- Hall, Peter. 2003. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge, UK and New York: Cambridge University Press.
- Hall, Peter A., James Mahoney et Dietrich Rueschemeyer. 2003. « Aligning ontology and methodology in comparative research ». *Comparative historical analysis in the social sciences*.
- Halpern, Charlotte, Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès. 2014a. *L'instrumentation de l'action publique: controverses, résistances, effets*. Presses de Sciences Po.
- Halpern, Charlotte, Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès. 2014b. *L'instrumentation de l'action publique: controverses, résistances, effets*. Presses de Sciences Po.
- Hartlapp, Miriam. 2014. « Enforcing social Europe through labour inspectorates: Changes in capacity and cooperation across Europe ». *West European Politics* 37 (4): 805–824.
- Hassenteufel, Patrick. 2005. « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale ». *Revue française de science politique* 55 (1): 113–132.
- Hassenteufel, Patrick. 2011. *Sociologie de l'action publique*. Armand Colin.
- Hassenteufel, Patrick. 2013. « Quelle européanisation des systèmes de santé? » *Informations sociales* (1): 48–59.
- Hassenteufel, Patrick et Jacques De Maillard. 2013. « Convergence, transferts et traduction ». *Gouvernement et action publique* (3): 377–393.
- Hassenteufel, Patrick et Ulrike Zeigermann. « Translation and Translators in Policy Transfer Processes ».

- Haverland, Markus. 2000. « National adaptation to European integration: The importance of institutional veto points ». *Journal of public policy* 20 (1): 83–103.
- Haverland, Markus. 2003. « The Impact of the European Union on ». *The Politics of Europeanization* 203.
- Héritier, Adrienne. 1996. « The accommodation of diversity in European policy-making and its outcomes: Regulatory policy as a patchwork ». *Journal of European Public Policy* 3 (2): 149–167.
- Héritier, Adrienne. 2001. « Differential Europe: National administrative responses to community policy ». *Transforming Europe. Europeanization and domestic change*: 44–59.
- Héritier, Adrienne et Christoph Knill. 2001. « Differential responses to European policies: a comparison ». *Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking*: 257–321.
- Héritier, Adrienne, Christoph Knill et Susanne Mingers. 2011. *74 Ringing the changes in Europe: Regulatory competition and the transformation of the state. Britain, France, Germany*. Walter de Gruyter.
- Howlett, Michael, Michael Ramesh et Anthony Perl. 2009. *3 Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems*. Oxford university press Oxford.
- Hugot-Piron, Nathalie et André Grelon. 2014. *Les "cadres âgés". Histoire d'une catégorie de chômeurs*. Rennes (Presses universitaires de).
- Infantino, Federica. 2019. *Schengen Visa Implementation and Transnational Policymaking: Bordering Europe*. Springer.
- Jacobs, Dirk et Andrea Rea. 2005. « Construction et importation des classements ethniques. Allochtones et immigrés aux Pays-Bas et en Belgique ». *Revue européenne des migrations internationales* 21 (2): 35–59.
- Jacquot, Sophie. 2013. « Les effets de l'eupéanisation dans le domaine social ». *Politique européenne* (2): 9–21.
- Jacquot, Sophie et Cornelia Woll. 2004. « Les usages de l'Europe ». *Acteurs et transformations*.
- Jasper, J. 2014. « Players and arenas formerly known as the state ». *Players and arenas: The interactive dynamic of protest*.
- Jasper, James M. 2019. « Linking Arenas: structuring concepts in the study of politics and protest ». *Social Movement Studies*: 1–15.
- Jenson, Jane. 1989. « Paradigms and political discourse: Protective legislation in France and the United States before 1914 ». *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique* 22 (2): 235–258.
- Jenson, Jane et Frédéric Mérand. 2010a. « Sociology, institutionalism and the European Union ». *Comparative European Politics* 8 (1): 74–92.
- Jenson, Jane et Frédéric Mérand. 2010b. « Sociology, institutionalism and the European Union ». *Comparative European Politics* 8 (1): 74–92.
- Jenson, Jane et Susan D. Phillips. 2001. « Redesigning the Canadian citizenship regime: Remaking the institutions of representation ». *Citizenship, markets, and the state*: 69–89.
- Jobert, B. et P. Muller. 1995. « Les référentiels de l'action publique ». Paris, PUF.
- Jobert, Bruno. 1994. *Le tournant néo-libéral en Europe*. Editions L'Harmattan.
- Jobert, Bruno. 2003. « Europe and the recomposition of national forums: the French case ». *Journal of European Public Policy* 10 (3): 463–477.
- King, Gary, Robert O. Keohane et Sidney Verba. 1994. *Designing social inquiry: Scientific inference in qualitative research*. Princeton university press.
- Kingdon, John W. et Eric Stanø. 1984. *45 Agendas, alternatives, and public policies*. Little, Brown Boston.
- Kollman, Kelly. 2013. *Marriage and Civil Partnership (Scotland) Bill Submission From Dr. Kelly Kollman*.
- Kosofsky, Eve Sedgwick. 1990. *Epistemology of the Closet*. University of California Press.
- Lascoumes, Pierre. 1996. « Rendre gouvernable: de la "traduction" au "transcodage". L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique ». *La gouvernabilité*: 325–338.
- Lascoumes, Pierre. 2007. « Les instruments d'action publique, traceurs de changement: l'exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006) ». *Politique et sociétés* 26 (2-3): 73–89.

- Lascoumes, Pierre. 2010. *L'Éco-pouvoir: environnements et politiques*. La découverte.
- Lascoumes, Pierre et Patrick Le Galès. 2004. *Gouverner par les instruments*.
- Lascoumes, Pierre et Patrick Le Galès. 2012. *Sociologie de l'action publique: domaines et approches*. Armand Colin.
- Laurens, Sylvain. 2009. « Une politisation feutrée ». *Une* 75: 79.
- Lavenex, Sandra. 2001. « The Europeanization of refugee policies: Normative challenges and institutional legacies ». *JCMS: Journal of Common Market Studies* 39 (5): 851–874.
- Lendvai, Noémi et Paul Stubbs. 2007. « Policies as translation: situating transnational social policies ». *Policy reconsidered: Meanings, politics and practices*: 173–189.
- Lijphart, Arend. 1971. « Comparative politics and the comparative method ». *American political science review* 65 (3): 682–693.
- Luibhéid, Eithne. 2008. « Queer/migration: An unruly body of scholarship ». *GLQ: A Journal of Lesbian and Gay Studies* 14 (2): 169–190.
- Martiniello, Marco et Patrick Simon. 2005. « Les enjeux de la catégorisation. Rapports de domination et luttes autour de la représentation dans les sociétés post-migratoires ». *Revue européenne des migrations internationales* 21 (2): 7–18.
- Mastenbroek, Ellen et Michael Kaeding. 2006. « Europeanization beyond the goodness of fit: Domestic politics in the forefront ». *Comparative European Politics* 4 (4): 331–354.
- Mathieu, Lilian. 2007. « L'espace des mouvements sociaux ». *Politix* (1): 131–151.
- Mbaye, Heather AD. 2001. « Why national states comply with supranational law: Explaining implementation infringements in the European Union, 1972-1993 ». *European Union Politics* 2 (3): 259–281.
- Mehta, Jal. 2010. « The varied roles of ideas in politics ». *Ideas and politics in social science research*: 23–46.
- Mehta, Jal, Daniel Béland et Robert H. Cox. 2011. « Ideas and Politics in Social Science Research ».
- Mény, Yves, Pierre Muller et Jean-Louis Quermonne. 1995. *Politiques publiques en Europe*.
- Mérand, Frédéric. 2008. « Les institutionnalistes (américains) devraient-ils lire les sociologues (français)? » *Politique européenne* (2): 23–51.
- Mérand, Frédéric et Julien Weisbein. 2011. *Introduction à l'Union européenne: institutions, politiques et société*. De Boeck Supérieur.
- Monforte, Pierre. 2010. « Le secteur associatif face aux politiques européennes d'immigration et d'asile. » *Politique européenne* (2): 119–145.
- Muller, Pierre et Yves Surel. 1998a. *L'analyse des politiques publiques*. Montchrestien.
- Muller, Pierre et Yves Surel. 1998b. *L'analyse des politiques publiques*. Montchrestien.
- Neveu, Erik. 2011. *Sociologie des mouvements sociaux*. La découverte.
- Noiriel, Gérard. 1991. *La tyrannie du national: le droit d'asile en Europe (1793-1993)*. Calmann-Lévy.
- Noiriel, Gérard. 1992. *Population, immigration et identité nationale en France XIXe-XXe siècle*. Hachette Supérieur.
- Noiriel, Gérard. 1997. « Représentation nationale et catégories sociales. L'exemple des réfugiés politiques ». *Genèses*: 25–54.
- Noiriel, Gérard. 2006. « Réfugiés et sans-papiers. La république face au droit d'asile XIXème-XXème siècle ». *Paris, Hachette Littératures, DL*.
- Noy, Chaim. 2008. « Sampling knowledge: The hermeneutics of snowball sampling in qualitative research ». *International Journal of social research methodology* 11 (4): 327–344.
- Palier, Bruno et Yves Surel. 2005. « Les «trois I» et l'analyse de l'État en action ». *Revue française de science politique* 55 (1): 7–32.
- Palier, Bruno et Yves Surel. 2010. *Quand les politiques changent: temporalités et niveaux de l'action publique*.
- Parsons, Craig. 2007. *How to map arguments in political science*. Oxford university press.
- Ayoub, Phillip et David Paternotte. 2014. *LGBT activism and the making of Europe: a rainbow Europe?* Springer.
- Paternotte, David. 2008. « Les lieux d'activisme: le «mariage gai» en Belgique, en France et en Espagne ». *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique* 41 (4): 935–952.

- Paternotte, David. 2011. *Revendiquer le " mariage gay": Belgique, France, Espagne*. Éditions de l'Université de Bruxelles.
- Paternotte, David et Kelly Kollman. 2013. « Regulating intimate relationships in the European polity: Same-sex unions and policy convergence ». *Social politics* 20 (4): 510–533.
- Payre, Renaud et Gilles Pollet. 2013. *Socio-histoire de l'action publique*. Découverte (La).
- Radaelli, Claudio M. 2002. « The domestic impact of European Union public policy: Notes on concepts, methods, and the challenge of empirical research ». *Politique européenne* (1): 105–136.
- Radaelli, Claudio M. 2008. « Europeanization, policy learning, and new modes of governance ». *Journal of Comparative Policy Analysis* 10 (3): 239–254.
- Randazzo, Timothy J. 2005. « Social and legal barriers: Sexual orientation and asylum in the United States ». *Queer migrations: Sexuality, US citizenship, and border crossings*: 30–60.
- Reiter, Bernd. 2017. « Becoming Black Political Subjects: Movements and Ethno-Racial Rights in Colombia and Brazil. By Tianna S. Paschel. Princeton: Princeton University Press, 2016. 328p. \$23.70. » *Perspectives on Politics* 15 (1): 275–276.
- Reynaud, Bénédicte. 2018. « La double énigme du chômage en Grande-Bretagne (1880-1931) ». *Geneses* (2): 114–136.
- Rideau, Joël. 1972. « Le rôle des États membres dans l'application du droit communautaire ». *Annuaire français de droit international* 18 (1): 864–903.
- Rothmayr Allison, Christine et Denis Saint-Martin. 2011. « Half a century of “muddling”: Are we there yet? » *Policy and Society* 30 (1): 1–8.
- Sabatier, Paul A. 1988. « An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein ». *Policy sciences* 21 (2-3): 129–168.
- Salais, Robert, Nicolas Baverez et Bénédicte Reynaud. 1986. *L'invention du chômage: histoire et transformations d'une catégorie en France des années 1890 aux années 1980*. Paris, PU de France.
- Saurugger, Sabine. 2012. « Beyond non-compliance with legal norms ». Dans *Research Design in European Studies*. Springer, 105–124.
- Saurugger, Sabine et Claudio M. Radaelli. 2008. « The Europeanization of public policies: Introduction ». *Journal of comparative policy analysis* 10 (3): 213–219.
- Saurugger, Sabine et Fabien Terpan. 2013. « Analyser les résistances nationales à la mise en œuvre des normes européennes: une étude des instruments d'action publique ». *Quaderni. Communication, technologies, pouvoir* (80): 5–24.
- Saurugger, Sabine et Fabien Terpan. 2015. « Studying resistance to EU norms in foreign and security policy ». *European Foreign Affairs Review* 20 (2): 1–20.
- Siedentopf, Heinrich et Jaques Ziller. 1988. *Making European Policies Work: The Implementation of Community Legislation in the Member States: National Reports Rapports Nationaux*. Sage.
- Śledzińska-Simon, Anna et Krzysztof Śmiszek. 2013. « LGBTI asylum claims: the Central and Eastern European perspective ». *Forced Migration Review* (42).
- Smith, Andy. 2013. « Transferts institutionnels et politiques de concurrence ». *Gouvernement et action publique* (3): 415–440.
- Spire, Alexis. 2005. *Étrangers à la carte*. Grasset.
- Spire, Alexis. 2008. « Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration ». *Lectures, Les livres*.
- Streek, W. et Kathleen Thelen. K.(Eds.).(2005). *Beyond Continuity Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Surel, Yves et Bruno Palier. 2007. « L'Europe en action ». *Ueuropéanisation dans une perspective comparée, Paris, L'Harmattan*: 13.
- Tabin, Jean-Pierre et Carola Togni. 2013. *L'assurance chômage en Suisse. Une sociobistoire (1924-1982)*. Antipodes (Éditions).

- Tallberg, Jonas. 2002. « Paths to compliance: Enforcement, management, and the European Union ». *International organization* 56 (3): 609–643.
- Terpan, Fabien. 2015. « Soft Law in the European Union—The Changing Nature of EU Law ». *European Law Journal* 21 (1): 68–96.
- Teune, Henry et Adam Przeworski. 1970. *The logic of comparative social inquiry*. New York: Wiley-Interscience.
- Thomas, Kuhn. 1962. « The structure of scientific revolutions ».
- Topalov, Christian. 1994. *Naissance du chômeur, 1880-1910*. Albin Michel.
- Tsebelis, George. 1995. « Decision making in political systems: Veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism ». *British journal of political science* 25 (3): 289–325.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto players: How political institutions work*. Princeton University Press.
- Valluy, Jérôme. 2008. « Du retournement de l'asile (1948-2008) à la xénophobie de gouvernement: construction d'un objet d'étude ». *Cultures & Conflits* (69): 81–111.
- Van den Bossche, Peter. 1996. « In search of remedies for non-compliance: the experience of the European Community ». *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 3 (4): 371–398.
- Waites, Matthew. 2009. « Critique of 'sexual orientation' and 'gender identity' in human rights discourse: global queer politics beyond the Yogyakarta Principles ». *Contemporary Politics* 15 (1): 137-56.
- Werner, Michael et Bénédicte Zimmermann. 2003. « Penser l'histoire croisée: entre empirie et réflexivité ». Dans *Annales. Histoire, sciences sociales*. Cambridge University Press, 5–36.
- Wilton, Tamsin. 2004. *Sexual (dis) orientation: Gender, sex, desire and self-fashioning*. Springer.
- Wincott, Daniel. 2003. « The idea of the European social model: limits and paradoxes of Europeanization ». *The Politics of Europeanization*: 279–302.
- Yeasmin, Sabina et Khan Ferdousour Rahman. 2012. « Triangulation research method as the tool of social science research ». *BUP journal* 1 (1): 154–163.
- Zimmermann, Bénédicte. 2001. *La constitution du chômage en Allemagne: entre professions et territoires*. Les Editions de la MSH.
- Zimmermann, Bénédicte. 2003. « Eléments pour une socio-histoire des catégories de l'action publique ». *Historicités de l'action publique*. Paris: PUF: 241–258.
- Zittoun, Philippe. 2014. *La fabrique politique des politiques publiques: une approche pragmatique de l'action publique*. Presses de Sciences Po.

## Annexe I : Liste des entretiens

1	LGBTI Intergroup - Parlement européen	07/11/2014	Bruxelles
2	Rainbow House Bruxelles	12/11/2014	Bruxelles
3	Omnya	17/11/2014	Bruxelles
4	ILGA-Europe	18/11/2014	Bruxelles
5	CGRA	19/11/2014	Bruxelles
6	Human Rights without Frontiers	24/11/2014	Bruxelles
7	ARDHIS	27/11/2014	Paris
8	CGRA	05/10/2015	Bruxelles
9	WISH	15/10/2015	Bruxelles
10	Avocat - Cabinet CASABEL	19/10/2015	Bruxelles
11	Avocat - Cabinet CASABEL	20/10/2015	Louvain-la-Neuve
12	WISH	21/10/2015	Anvers
13	Coordination générale - Çavaria	21/10/2015	Anvers
14	Cedoca - CGRA	22/10/2015	Bruxelles
15	Cedoca - CGRA	22/10/2015	Bruxelles
16	Omnya	27/10/2015	Bruxelles
17	Merhaba	04/11/2015	Bruxelles
18	Cellule asile - CBAR	04/11/2015	Bruxelles
19	Cellule réfugiés - Amnesty International Wallonie	05/11/2015	Bruxelles
20	Unité des relations internationales - CGRA	06/11/2015	Bruxelles
21	ILGA-Europe	06/11/2015	Bruxelles
22	Cellule politique - Çavaria	09/11/2015	Gand
23	WISH	09/11/2015	Kontich
24	Section Afrique - CGRA	12/11/2015	Bruxelles
25	Fedasil	13/11/2015	Bruxelles
26	Direction asile - Office des étrangers	23/11/2015	Bruxelles
27	Direction asile - Office des étrangers	23/11/2015	Bruxelles
28	CGRA	24/11/2015	Bruxelles
29	Bureau politique - Vluchtelingenwerk Vlaanderen	25/11/2015	Bruxelles
30	Bureau juridique - Vluchtelingenwerk Vlaanderen	25/11/2015	Bruxelles
31	Conseil d'État	27/11/2015	Bruxelles
32	Conseil du Contentieux des étrangers	11/01/2016	Bruxelles
33	Conseil du Contentieux des étrangers	11/01/2016	Bruxelles
34	Conseil du Contentieux des étrangers	11/01/2016	Bruxelles
35	CGRA	11/01/2016	Bruxelles

36	ARDHIS, Amnesty International France	16/01/2016	Paris
37	ARDHIS, Inter-LGBT	18/01/2016	Paris
38	DIDR - OFPRA	21/01/2016	Paris
39	Gisti, CNCDDH	22/01/2016	Paris
40	OFPRA	25/01/2016	Paris
41	DIDR - OFPRA, France Terre d'asile	01/02/2016	Paris
42	Lesbiennes dépassent les frontières	04/02/2016	Paris
43	ARDHIS	05/02/2016	Paris
44	Direction asile - Ministère de l'Intérieur	07/02/2016	Paris
45	Département des statistiques et des études - Ministère de l'Intérieur	11/02/2016	Paris
46	Réseau européen des migrations - Ministère de l'Intérieur	11/02/2016	Paris
47	Fières	24/02/2016	Paris
48	Fières	24/02/2016	Paris
49	HCR France	11/03/2016	Paris
50	Inter-LGBT	14/03/2016	Paris
51	Coordination asile - La Cimade	16/03/2016	Paris
52	Unité genre et protection - La Cimade	16/03/2016	Paris
53	Les dégomeuses	16/03/2016	Paris
54	Groupe thématique orientation sexuelle et identité de genre - OFPRA	18/03/2016	Paris
55	Unité "vulnérabilités" - OFPRA	18/03/2016	Paris
56	Direction asile - OFII	21/03/2016	Paris
57	Centre de formation - France Terre d'asile	22/03/2016	Paris
58	HES Socialistes LGBT+	28/03/2016	Paris
59	Direction générale des étrangers en France - Ministère de l'Intérieur	30/03/2016	Paris
60	Direction générale des étrangers en France - Ministère de l'Intérieur	30/03/2016	Paris
61	Division des affaires européennes - OFPRA	06/04/2016	Paris
62	OFPRA	19/04/2016	Paris
63	Direction asile - Ministère de l'Intérieur	28/04/2016	Paris
64	Tels Quels	28/09/2016	Bruxelles
65	Tels Quels	29/09/2016	Bruxelles
66	Tels Quels	29/09/2016	Bruxelles
67	UKLGIG, Amnesty International UK	11/10/2016	Londres
68	Immigration & Border Policy Directorate - Home Office	13/10/2016	Contact courriel
69	UNCHR, Legal department - Home Office	20/10/2016	Contact courriel
70	ILPA	20/10/2016	Londres
71	Asylum Aid	24/10/2016	Londres
72	Lawyer - Bates Wells , UKLGIG	25/10/2016	Londres
73	LGBT Network - Amnesty International UK	09/11/2016	Londres
74	Stonewell	16/11/2016	Londres
75	Lawyer - No5 Barristers Chambers	28/11/2016	Londres

76	Rainbow House Bruxelles	01/06/2017	Bruxelles
77	Protection Policy and legal Advice Section - UNHCR	09/06/2017	Genève
78	Cellule de coordination genre - CGRA	20/09/2017	Bruxelles
79	Lawyer - Garden Court Chambers	12/10/2017	Londres
80	ILGA-Europe	06/12/2017	Bruxelles
81	Pôle LGBT+ - BAAM	06/03/2018	Paris
82	HCR France, ECRE	14/03/2018	Contact téléphone
83	Affaires juridiques - CNDA	16/03/2018	Paris
84	Centre de recherche et de documentation - CNDA	23/03/2018	Paris