

VERS LA CONVENTION DE GENÈVE ET L'OFFICE FRANÇAIS DE PROTECTION DES RÉFUGIÉS ET APATRIDES (OFPRA) : LA PÉRIODE 1945-1952

[Aline Angoustures](#)

Centre d'Information et d'Etudes sur les Migrations Internationales | « [Migrations Société](#) »

2016/3 N° 165 | pages 39 à 54

ISSN 0995-7367

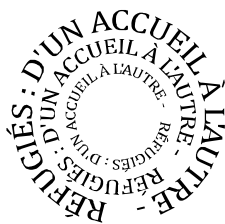
Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-migrations-societe-2016-3-page-39.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Centre d'Information et d'Etudes sur les Migrations Internationales.

© Centre d'Information et d'Etudes sur les Migrations Internationales. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.



VERS LA CONVENTION DE GENÈVE ET L'OFFICE FRANÇAIS DE PROTECTION DES RÉFUGIÉS ET APATRIDES (OFPRA) : LA PÉRIODE 1945-1952

Aline ANGOUSTURES *

À la fin de la Seconde Guerre mondiale, quelle est la situation des réfugiés ? Le statut de réfugié mis en place dans l'entre-deux guerres, comme l'a rappelé Pedro Vianna¹, continue d'exister et concerne ceux que l'on appelle les « réfugiés Nansen »². À la fin de la guerre, il y avait environ 526 000 réfugiés dont 179 000³ en France, pays qui, entre les deux guerres, avait accueilli le plus grand nombre de réfugiés. En outre, on comptait alors en Europe environ sept millions de « personnes déplacées »⁴, majoritairement originaires d'Europe de l'Est et regroupées en Allemagne. Ces personnes ont été prises en charge par l'Administration des Nations unies pour le secours et la reconstruction (UNRRA) entre 1943 et 1947, et l'Organisation internationale pour les réfugiés (OIR) entre 1947 et 1951. À cette date, les Nations unies ont créé un Haut Commissariat pour les réfugiés (HCR) chargé de la protection internationale des réfugiés et ont élaboré la convention de Genève relative au statut des réfugiés, signée le 28 juillet 1951.

C'est au cours de la période de transition allant de 1945 à 1951 que se met en place le nouveau régime des réfugiés, avec sa définition, ses droits, ses méthodes. Dans ces années sont à l'œuvre

* Historienne, responsable de la mission Histoire et exploitation des archives de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA).

1. Voir sa contribution au présent dossier, pp. 17-37.
2. On appelle réfugiés Nansen tous les réfugiés protégés par la Société des Nations (SDN) sur le fondement des textes élaborés par le représentant de la Norvège, Fridtjof Nansen. Il s'agit tout d'abord des Russes, pour lesquels a été créé un statut de réfugié en 1922, matérialisé par un titre d'identité et de voyage appelé « passeport Nansen ». Ce statut a été étendu ensuite aux Arméniens, Géorgiens, Assyro-Chaldéens, Assyriens, Sarrois, Turcs, Syriens par des accords spécifiques. Le statut Nansen a ensuite été formalisé dans la convention de 1933.
3. Ces chiffres — cités dans SIMPSON, Hope, *The Refugee Problem*, Oxford : Oxford University Press, 1939, 637 p., et repris dans VERNANT, Jacques, *Les réfugiés dans l'après-guerre Rapport préliminaire d'un groupe d'études sur le problème des réfugiés*, Genève : ONU, 1951, 920 p. — comprennent les Russes, les Arméniens, les Autrichiens et les Allemands.
4. COHEN, Daniel G., « Naissance d'une nation : les personnes déplacées de l'après-guerre, 1945-1951 », *Genèses*, n° 38, 2000/1, pp. 56-78.

l'expérience du passé, notamment les acquis de la "période Nansen", et les réalités contemporaines, notamment celle résultant de la situation de Guerre froide.

L'expérience du passé

Sur le plan international, la définition du réfugié telle qu'elle émerge en 1951 dans la convention de Genève, est inspirée des expériences des années de l'entre-deux-guerres et de celles de la guerre. Le point commun des définitions est l'absence de protection de l'État d'origine. La définition du réfugié avait évolué pendant la guerre de 1939-1945, non pas dans le cadre de l'action internationale — réduite du fait du conflit et de l'évolution de la Société des Nations (SDN)⁵ — mais dans celui du Comité intergouvernemental pour les réfugiés (CIR)⁶.

La compétence du CIR porte tout d'abord sur « les personnes qui n'ont pas encore quitté leur pays d'origine (l'Allemagne, y compris l'Autriche) mais qui sont contraintes d'émigrer du fait de leurs opinions politiques, de leurs croyances religieuses ou de leur origine raciale » et celles qui, pour les mêmes raisons, « ont déjà quitté leur pays d'origine mais ne sont pas établies ailleurs d'une manière permanente »⁷. Selon Danièle Lochack, cette définition « comporte deux innovations notables : d'une part, elle inclut des personnes qui n'ont pas encore quitté leur pays et qui ont néanmoins besoin de protection car elles y sont persécutées (même si le mot n'apparaît pas) ; d'autre part, le critère de déclenchement de la protection internationale n'est plus le retrait, en fait ou en droit, de la protection étatique, mais les causes personnelles — politiques, religieuses ou "raciales" »⁸. Au cours de la conférence des Bermudes en 1943, le CIR adopte une définition encore plus générale des réfugiés ainsi définis : « toutes les personnes, où qu'elles se trouvent, qui, à la suite des événements d'Europe, ont dû quitter, ou pourraient être obligées de quitter le pays de leur résidence, parce que

5. SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL, *Droit d'asile et des réfugiés*, Paris : Éd. A. Pedone, 1997, 379 p., pp. 30-31.

6. Créé à la conférence d'Évian de 1938 pour favoriser l'installation et la ré-émigration des victimes des persécutions nationales-socialistes en Allemagne, en Autriche et dans les Sudètes.

7. Article 8a) de la résolution adoptée par le CIR, cité dans CRÉPEAU, François, *Droit d'asile. De l'hospitalité aux contrôles migratoires*, Bruxelles : Éd. Bruylant/Éditions de l'Université de Bruxelles, 1995, 424 p., p. 67.

8. LOCHAK, Danièle, "Qu'est-ce qu'un réfugié ? La construction politique d'une catégorie juridique", *Pouvoirs*, n° 144, janvier 2013, pp. 33-47 (voir p. 40).

leur vie ou leur liberté se trouvent menacées en raison de leur race, de leur religion ou de leurs opinions politiques »⁹. Cette définition relève encore cependant d'une logique de transition — à partir de ce qu'avait été la définition du réfugié au sein de la SDN — puisque, dans le périmètre ainsi délimité, le Conseil exécutif du CIR définit périodiquement les catégories relevant de son mandat.

Il convient ici de rappeler que, en 1951, la convention relative aux réfugiés garantit, dans son article 1, la protection des réfugiés reconnus comme tels au titre des anciens textes (conventions et arrangements) signés entre 1922 et 1938.

Pour sa part, le titre de voyage prévu dans l'article 28 de la convention de Genève de 1951¹⁰ prend pour modèle le « Titre de voyage de Londres ». Conçu sur l'inspiration notamment d'Albert Cohen¹¹ et prévu dans l'Accord de Londres de 1946¹² ce titre de voyage visait à pallier les limites du "passeport Nansen", notamment son apparence (à l'origine un morceau de papier, puis un livret), qui l'éloignait d'un "véritable" passeport, ne donnait pas de droit d'entrée dans le pays où le réfugié souhaitait se rendre, ni même un droit de retour dans l'État ayant délivré le certificat¹³.

Par ailleurs, l'article 7 de la convention relative au statut international des réfugiés du 28 octobre 1933¹⁴ inspire les dispositions de la convention de Genève du 28 juillet 1951 permettant à tout réfugié résidant régulièrement sur le territoire d'un pays signataire de bénéficier du traitement le plus favorable en matière d'accès au

9. Statut du Comité intergouvernemental pour les réfugiés, article II. *L'éligibilité, manuel à l'usage du personnel du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés*, préparé par le Service juridique du HCR, Genève, mars 1962 (voir p. 10).

10. *L'éligibilité, manuel à l'usage du personnel...*, *op cit.*, pp. 10-11.

11. HOTTELIER, Michel, "Albert Cohen, juriste au service du droit des réfugiés", in : HOTTELIER, Michel (sous la direction de), *Albert Cohen, l'écrivain au service de l'État de droit, actes du colloque organisé le 18 février 2011 par la Faculté de droit et la Fondation Mémoire Albert Cohen*, Genève : Schultess, 2011, 100 p., pp. 3-19.

12. La France, qui avait ratifié cet accord, n'a toutefois jamais délivré de tels titres : SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL, *Droit d'asile et des réfugiés, op. cit.* (voir p. 27, note 38).

13. Sortie et retour n'ont été libres qu'à partir de la convention de 1933, qui le prévoyait dans son article 2.

14. « Les restrictions résultant de l'application des lois et règlements pour la protection du marché national du travail ne seront pas appliquées sans tempérament aux réfugiés domiciliés ou résidant régulièrement dans le pays. Elles seront levées de pleine droit en faveur des réfugiés domiciliés ou résidant régulièrement dans le pays, qui remplissent l'une des conditions suivantes : a. compter au moins trois ans de résidence dans le pays ; b. Avoir pour conjoint une personne possédant la nationalité du pays de résidence ; c. Avoir un ou plusieurs enfants de la nationalité du pays de résidence ; d. Être ancien combattant de la grande guerre. »

marché du travail¹⁵. Les droits reconnus aux réfugiés dans le pays d'accueil avaient en effet été précisés et accrus par la convention de 1933 qui prévoyait, pour les « réfugiés Nansen », un statut légal presque équivalent à celui des nationaux, ainsi que le droit de travailler. La France avait signé cette convention avec des réserves stipulant que les réfugiés seraient, comme les autres étrangers en France, soumis à la loi de 1932 sur la protection du marché du travail. Ce n'est qu'en 1954, par la circulaire du 9 décembre, que le ministère du Travail accordera la carte « toutes professions » valable sur « toute la France » aux réfugiés statutaires après trois ans de séjour (alors qu'elle était normalement délivrée après dix ans de séjour) ou s'ils ont un conjoint ou un enfant de nationalité française.

La création de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) s'inscrit, au moins partiellement, dans une continuité forte avec les années 1920, s'appuyant sur les expériences capitalisées pendant cette période. La première étape, dans l'immédiat après-Seconde Guerre mondiale, est celle de la restauration des offices et des structures suspendus par le régime de Vichy en 1942 : réouverture, notamment, de l'Office central des réfugiés russes et de celui des réfugiés arméniens avec une reprise des personnels en place avant 1942. La France reprend ainsi le système original mis en place dans les années 1920, qui consistait à confier la gestion du statut à une combinaison singulière de structures de type consulaire devenues communautaires (les anciennes représentations consulaires russes et délégations nationales arméniennes qui étaient devenues des offices centraux de réfugiés, reconnus par circulaire du ministère français des Affaires étrangères¹⁶), et d'une délégation d'organisation internationale, celle de l'Office Nansen. Les offices, avec à leur tête des réfugiés appartenant à la communauté qu'ils gèrent, délivraient les certificats d'identité, ancêtres des certificats de réfugiés, et toute sorte de documents de type consulaire (certificats

15. L'article 17 de la convention de 1951 stipule que les réfugiés doivent remplir une de ces conditions : trois ans de résidence dans le pays, avoir pour conjoint une personne possédant la nationalité du pays de résidence, avoir un ou plusieurs enfants possédant la nationalité du pays de résidence.

16. L'Office central russe est constitué par la circulaire du 9 février 1925 du ministère des Affaires étrangères au lendemain de la reconnaissance de l'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS) par la France. Voir : GOUSSEFF, Catherine, *L'exil russe (1920-1939). La fabrique du réfugié apatride (1920-1939)*, Paris : CNRS Éditions, 2008, 336 p. Un arrangement similaire est adopté pour les Arméniens avec la création de deux offices héritiers de la Délégation nationale arménienne de la Conférence de la Paix pour l'une et de la Délégation de la République d'Arménie, pour l'autre. Voir : KUNTH, Anouche, *Exils arméniens, du Caucase à Paris, 1920 – 1945*, Paris : Éd. Belin, 2016, 432 p.

de naissance, de mariage, attestations diverses). Le certificat d'identité avait valeur légale après validation par le représentant de l'Office Nansen.

Dans une deuxième étape, le statut Nansen était étendu aux réfugiés espagnols entrés en France entre 1936 et 1939, dont 120 000 étaient présents sur le territoire français au sortir de la guerre. En effet, le gouvernement a alors décidé d'appliquer les dispositions de la Convention du 28 octobre 1933¹⁷ aux réfugiés espagnols par une décision unilatérale prise au moyen d'un décret du 15 mars 1945¹⁸. Aux termes de l'article 2 de ce décret, sont considérés comme « *réfugiés espagnols* » les personnes possédant ou ayant possédé la nationalité espagnole, ne possédant pas d'autre nationalité et à l'égard desquelles il est établi, « *qu'en droit ou en fait, elles ne jouissent pas de la protection du gouvernement espagnol* ». Le système mis en place reproduit ainsi le système adopté avant-guerre pour les Russes et les Arméniens avec un Office central des réfugiés espagnols (OCRE) sous le contrôle du CIR en la personne de son représentant en France, le gouverneur Victor Valentin-Smith. À l'instar de ce qui avait été fait dans les cas des offices russes et arméniens, la France a donc impliqué les "élites de l'exil" dans la protection des réfugiés. Cette protection a également été étendue aux réfugiés italiens d'avant-guerre tandis que les conventions de 1938 et 1939 pour les réfugiés allemands et autrichiens ont enfin été ratifiées¹⁹.

Dans une troisième étape, au moment de la transition entre le régime Nansen et le régime de Genève, le gouvernement français a décidé de séparer l'assistance et la protection juridique des réfugiés, jusque-là exercée conjointement par les offices, et de créer, pour exercer la protection juridique, un établissement public autonome, l'OFPRA, placé sous la tutelle administrative du ministère des Affaires étrangères²⁰. Si ce choix de confier la protection juridique des réfugiés à une administration française marque une rupture avec le passé, comme nous le verrons dans la deuxième partie de la présente contri-

17. Promulguée en France par un décret de décembre 1936.

18. Décret n°45.766 du 15 mars 1945 du Gouvernement provisoire de la République française accordant aux réfugiés espagnols le bénéfice de diverses dispositions, publié au *Journal officiel* du 21 avril 1945, n° 94 (voir p. 2254), Archives OFPRA, DIR3/0.

19. BURGESS, Greg, "Remaking Asylum in Post-War France, 1944-1952", *Journal of Contemporary History*, vol. 49, n° 3, 2014, pp. 556-576.

20. Loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile.

bution, beaucoup d'éléments de continuité sont présents et témoignent du besoin de s'appuyer sur l'expérience accumulée.

Tout d'abord, l'établissement public, appelé « Office », comme les offices de réfugiés d'avant et d'après-guerre, est indépendant et est sous tutelle administrative du ministère des Affaires étrangères qui, depuis les années 1920, a sous son autorité tout ce qui concerne la détermination du statut de réfugié. Mais le principal élément de continuité, qui a été longtemps totalement méconnu, est celui de son personnel. Or, cet aspect est essentiel dans la perspective très actuelle de l'histoire des politiques et des administrations en matière de réfugiés : l'histoire sociale de l'asile doit intégrer les trajectoires et les pratiques des agents qui ont eu à les mettre en œuvre. Ce que l'on constate — et qui sera prochainement approfondi dans l'ouvrage du Comité d'histoire de l'OFPRA²¹ —, c'est qu'il existe sur ce point une continuité majeure entre la « période Nansen » et l'OFPRA.

Cœur des agents d'instruction et de protection, les officiers de protection²² sont en majorité issus des offices nationaux et sont eux-mêmes des réfugiés, qu'il s'agisse du chef de l'Office russe, Basile Makhlakov, de celui de l'Office arménien, Jirair Artinian, de celui de l'Office géorgien, Sossipâtre Assathiany, ou des officiers de protection de l'Office espagnol José Arolas Senar²³, Alberto Foraster Domenech²⁴, ou Emilio Bernaldo de Quirós López. Cette présence importante d'anciens des offices et de réfugiés, que ce soit au niveau des officiers de protection ou des secrétariats, est un indice de continuité, qui nuance la vision avancée par Gérard Noiriel²⁵ d'un contrôle étatique fort à partir de la création de l'OFPRA, et qui s'appuie sur des considérations de bonne gestion et de capitalisation de l'expérience. En effet, le ministre des Affaires étrangères, Robert Schuman, reprend l'argumentation suivant laquelle les « responsables communautaires » détiennent les compétences linguistiques et les connaissances requises (notamment des coutumes du pays d'origine)

21. ANGOUSTURES, Aline ; KEVONIAN, Dzovinar ; MOURADIAN, Claire (sous la direction de), *Administrer l'asile en France. Les origines de la protection des réfugiés et apatrides (1920-1967)*, Comité d'histoire de l'OFPRA, Rennes : Presses universitaires de Rennes (à paraître).

22. Dont le nom est directement repris de celui des *Protection Officers* de l'OIR.

23. <http://militants-anarchistes.info/spip.php?article6805>. Dictionnaire des militants anarchistes.

24. http://www.fpabloiglesias.es/archivo-y-biblioteca/diccionario-biografico/biografias/6580_foraster-domenech-alberto.

25. NOIRIEL, Gérard, *Réfugiés et sans-papiers : la République face au droit d'asile, XIX^e-XX^e siècle*, Paris : Éd. Hachette Littérature, 1998, 355 p., réédition augmentée de *La Tyrannie du national. Le droit d'asile en Europe 1793-1993*, Paris : Éd. Calmann-Lévy, 1991, 334 p.

pour effectuer, mieux qu'un agent public français, le travail d'expertise auprès des réfugiés.

Cependant, les continuités vont plus loin : la majorité des autres agents de l'OFPRA vient de toutes les structures ayant géré les réfugiés en dehors des offices, soit au ministère des Affaires étrangères, soit à l'OIR. Nous pouvons citer, à titre d'exemple, le cas de Jacqueline Massat. Née en 1921 dans le Gers, elle commence à travailler, pendant l'Occupation, tout en menant des activités de Résistance. Elle est en fonction à la direction départementale du ministère des Prisonniers, Déportés et Réfugiés, où elle s'occupe de questions sociales, de juillet 1943 jusqu'à la Libération. À partir du 8 mai 1945, elle est volontaire pour travailler à l'UNRRA, où elle exerce les fonctions d'assistante sociale dans plusieurs centres pour personnes déplacées en Allemagne. À partir de décembre, elle est désignée en tant que « *fonctionnaire d'éligibilité* », réalisant des entretiens de personnes déplacées afin de déterminer si elles peuvent bénéficier de l'assistance technique de l'UNRRA. Lorsque cet organisme cesse ses activités, Jacqueline Massat est mutée à l'OIR comme « *officier d'éligibilité* ». Elle soumet sa candidature à l'OFPRA à la fermeture de l'OIR et y entre comme contractuelle le 7 novembre 1952, recommandée par Pierre-Henri Teitgen²⁶. Elle est nommée adjointe de la cheffe de la nouvelle section du contentieux, Suzanne Bidault²⁷, une section stratégique car en charge de la production d'observations devant la Commission des recours des réfugiés en cas de contentieux, de la rédaction de notes de service sur la procédure, ainsi que des relations avec le ministère de l'Intérieur et les services de la main-d'œuvre pour les cartes de travail des réfugiés. Devenue cheffe du contentieux en 1956, Jacqueline Massat conserve cette affectation jusqu'à son départ à la retraite, le 31 août 1986²⁸.

Enfin, les agents de l'Office utilisent les outils de travail des organismes antérieurs, suivent leurs pratiques, se réfèrent à des sources d'information ou manuels comme le manuel d'éligibilité de l'OIR²⁹,

26. Résistant du réseau Combat, auquel appartenaient Jacqueline Massat et son frère, il est alors président du Mouvement républicain populaire (MRP).

27. Épouse de Georges Bidault, résistante comme son mari, qui a connu Pierre-Henri Teitgen, alors ministre des Affaires étrangères, au réseau Combat.

28. Entretien filmé avec Jacqueline Massat, 29 et 30 octobre 2008, OFPRA, déposé également aux Archives départementales du Val-de-Marne ainsi qu'à la Bibliothèque de documentation internationale et contemporaine (BDIC), consultable dans les trois institutions.

29. INTERNATIONAL REFUGEE ORGANIZATION, *Manual For Eligibility Officers*, Genève, 1950.

avant la parution en 1962 de celui du HCR³⁰, et que les formulaires utilisés s'inspirent de ceux de l'OIR. Enfin, l'Office s'installe dans les locaux de la délégation en France de l'OIR, au n° 7 de la rue Copernic, à Paris. Cet établissement public s'avère donc être une administration très originale, dans laquelle la composante internationale est omniprésente, et ce en lien avec les pratiques et structures antérieures.

Si le projet de loi originel créant l'OFPRA ne prévoyait pas d'instance d'appel, c'est la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale, sur proposition de Daniel Mayer, qui dépose un amendement prévoyant la création d'une Commission des recours des réfugiés³¹. Elle est inspirée de l'OIR dont la constitution prévoyait : « afin d'assurer l'application impartiale et équitable des principes ci-dessus, ainsi que des définitions ci-après, il conviendra d'instituer un organisme spécial de nature semi-judiciaire, qui recevra une constitution, une procédure et un mandat appropriés »³². Appelé Conseil de recours, cet organisme a élaboré une jurisprudence intégrée dans les manuels d'éligibilité.

Enfin, une particularité qui dénote une continuité avec le passé mérite d'être soulignée : l'OFPRA, qui comporte dans sa dénomination et ses attributions fixées par la loi la protection des apatrides, accorde cette protection avant même la signature et la ratification par la France de la convention de 1954 relative au statut des apatrides.

Les réalités nouvelles

La Seconde Guerre mondiale a apporté de profonds bouleversements tant pour les droits de l'Homme, avec en particulier l'expérience de la Shoah, que sur le plan géopolitique, avec la partition de l'Europe en deux camps antagonistes.

Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, l'événement capital en ce qui concerne la protection des réfugiés est l'existence des « per-

30. *L'éligibilité, manuel à l'usage du personnel du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés*, préparé par le Service juridique du HCR, Genève, mars 1962. Retrouvés dans les archives de l'établissement ces manuels étaient notamment utilisés par le service du contentieux, qui, rattaché au secrétariat général, fixait la doctrine.

31. CONSEIL D'ÉTAT, "1952-2012 : le juge français de l'asile", actes du colloque organisé à Paris le 29 octobre 2012 par la Cour nationale du droit d'asile et le Conseil d'État, Paris : Éd. La Documentation française, 2012, 158 p. (voir p. 10).

32. ORGANISATION INTERNATIONALE POUR LES RÉFUGIÉS, *Constitution de l'OIR*, annexe I, Principes généraux, paragraphe 2, 1946.

sonnes déplacées », soit environ 7 millions de personnes originaires des pays d'Europe de l'Est et majoritairement regroupées en Allemagne. L'UNRRA avait pour mission de leur procurer des soins, d'assurer leur subsistance et de faciliter leur rapatriement, ce dernier étant effectué par les autorités militaires alliées³³. Les « personnes déplacées » étaient ensuite gérées par l'OIR. C'est dans ce groupe de personnes déplacées que des situations nouvelles apparaissent qui influenceront la nouvelle définition du réfugié.

Parmi les problèmes posés par les « personnes déplacées » figure la question du rapatriement, qui s'avère parfois impossible. En 1946, l'OIR estime que sur les 1 197 000 personnes déplacées restantes (six millions environ ayant été rapatriées), 850 000 ne sont pas rapatriables³⁴. De plus, dès la deuxième moitié de 1945, des réfugiés d'après-guerre polonais, yougoslaves, bulgares, hongrois et roumains sont considérés comme relevant du mandat de l'UNRRA, étant des « déplacés intérieurs ». Les raisons en sont parfois matérielles (difficultés de transports, régions d'origine dévastées par la guerre), parfois politiques (craintes de représailles ou de persécutions de la part des nouveaux gouvernements en place), ou psychologiques (pour les Juifs polonais, par exemple, le refus de retourner dans un pays où leur famille a été exterminée). Il est clair que toutes ces raisons renvoient directement au second conflit mondial, à la Shoah et au « partage de l'Europe » opéré par les vainqueurs.

À partir de 1946, année décisive de la transformation de la Pologne en « satellite » de l'Union soviétique, les raisons de refus de rapatriement prennent un tour plus politique : opinions anticommunistes, opposition à la collectivisation, crainte de persécutions religieuses³⁵. La distinction entre « personnes déplacées » et « réfugiés », qui présume notamment que le bloc soviétique est en droit de récupérer ses nationaux, s'estompe avec l'expérience des difficultés accrues de rapatriement et des persécutions qui ont pu s'ensuivre. À partir de 1947-1948, en pleine Guerre froide, les deux termes, au sens de l'époque, deviennent même synonymes³⁶.

33. VERNANT, Jacques, *Les réfugiés dans l'après-guerre. Rapport préliminaire d'un groupe d'études sur le problème des réfugiés, op cit.* (voir pp. 32-35).

34. *Ibidem* (voir p. 33).

35. COHEN, Daniel G., « Naissance d'une nation : les personnes déplacées de l'après-guerre, 1945-1951 », art. cité (voir p. 61).

36. *Ibidem* (voir p. 69).

Lorsque l'OIR remplace l'UNRRA, l'Annexe 1 de la Constitution de la nouvelle organisation intègre des définitions des termes "réfugié" et "personne déplacée" qui relèvent de sa compétence. Le terme "réfugié" s'applique aux réfugiés espagnols, aux victimes des régimes nazi et fasciste ainsi qu'à toute personne qui, « par suite d'événements survenus après le début de la Deuxième Guerre mondiale ne peut ou ne veut pas se réclamer de la protection du gouvernement du pays dont il a ou avait auparavant la nationalité »³⁷. La Constitution de l'OIR prévoit que le réfugié doit avoir des « raisons satisfaisantes » pour ne pas pouvoir ou vouloir se réclamer ainsi de la protection de son pays³⁸. Ces raisons satisfaisantes sont définies à l'annexe 1, section C, alinéa a) du paragraphe 1 de la Constitution de l'OIR. Les premières de ses raisons seront ensuite reprises dans l'article 1A2 de la Convention de Genève (avec la notion de « avec raison » en lieu et place de « raisons satisfaisantes ») puisqu'il s'agit de « la persécution ou la crainte fondée de persécution du fait de la race, de la religion, de la nationalité ou des opinions politiques » à condition que ces opinions ne soient pas en conflit avec les principes de l'Organisation des Nations unies³⁹. La possibilité de ne pas « vouloir » se réclamer de la protection de son pays a par ailleurs donné lieu à un différend entre les Soviétiques et les "Anglo-Saxons", les premiers estimant qu'un individu n'avait pas à juger par lui-même de l'opportunité qu'il y a à rejoindre sa patrie⁴⁰.

Un autre point de la constitution de l'OIR que l'on retrouve dans la Convention de Genève prévoit notamment comme raison de se réclamer de la protection internationale « des raisons de famille impérieuses tirant leur origine de persécutions antérieures », une motivation tirée de l'expérience des personnes déplacées dont la famille a été exterminée pendant la Shoah ou qui, dans le même contexte, ont vu disparaître la communauté dans laquelle elles vivaient avant la guerre. Pour Anne Castagnos-Sen, « l'application de cette notion dite en jurisprudence française d'exceptionnelle gravité des persécutions subies initialement introduite en référence aux survivants de la Shoah, a été

37. VERNANT, Jacques, *Les réfugiés dans l'après-guerre. Rapport préliminaire d'un groupe d'études sur le problème des réfugiés, op cit.* (voir p. 38).

38. HAUT COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES POUR LES RÉFUGIÉS, *L'éligibilité, manuel à l'usage du personnel du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés*, Genève, 1962 (voir p. 12).

39. *Ibidem* (voir p. 13).

40. SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL, *Droit d'asile et des réfugiés, op cit.* (voir p. 33).

rapidement élargie aux demandeurs d'asile et intégrée aux critères d'appréciation des demandes de statut de réfugié, pour devenir une clause d'inclusion au statut. Pour garder toute sa portée à cette disposition qui doit par définition rester exceptionnelle, il convient cependant d'en évaluer soigneusement la mise en œuvre au regard de la gravité des persécutions subies qui permettent de faire prévaloir les persécutions passées, le traumatisme subi et les éventuelles séquelles physiques et psychologiques sur le risque encouru en cas de retour dont on présuppose qu'il n'existe plus. Cette disposition particulière, parfois appelée *jurisprudence génocide* en référence aux victimes de l'Allemagne hitlérienne pour lesquelles elle a été conçue, a notamment (mais pas exclusivement) été appliquée ces dernières années à des rescapés des conflits bosniaque, rwandais, kosovar »⁴¹.

Comme l'écrit Daniel G. Cohen, l'innovation déterminante de l'OIR dans l'administration des réfugiés est le professionnalisme de fonctionnaires chargés d'appliquer les directives et surtout l'avènement de l'« *éligibilité individuelle* » ou, en anglais, *screening*. Cette procédure met face à face un demandeur et un « *officier d'éligibilité* », formé par l'OIR, un expert qui doit démêler le « *chaos identitaire* » de l'après-guerre durant lequel les réfugiés se réclament souvent d'une autre origine et ne présentent pas de papiers d'identité fiables, dans un entretien qui devient dès lors le moyen principal de déterminer la véracité des raisons invoquées et la nationalité du demandeur, selon certains critères. Trois critères majeurs sont alors appliqués : le rejet des Allemands « *de souche* » (*Volskdeutsche*), le filtrage des « *collaborateurs* » et la détection des personnes suspectées de quitter leur pays pour des raisons purement économiques. Cette dernière distinction, qui est considérée comme ayant été mise en place pour les réfugiés tchèques en 1948⁴², a été aussi prégnante dans l'examen des demandes de protection des Espagnols après 1945.

L'exclusion des criminels, que l'on retrouve dans la convention de Genève, trouve son origine dans la demande faite en juillet 1946 à l'UNRRA par le commandement des forces américaines en Europe, qui visait à admettre à l'assistance les Polonais et les Baltes ayant servi dans l'armée allemande et capturés par les forces des Nations unies.

41. CASTAGNOS-SEN, Anne, *Les conditions d'exercice du droit d'asile*, Commission nationale consultative des droits de l'homme, 2006, 230 p. (voir p. 78), http://www.cncdh.fr/sites/default/files/les_conditions_dexercice_du_droit_dasile_en_france.pdf.

42. COHEN, Daniel G., « Naissance d'une nation : les personnes déplacées de l'après-guerre, 1945-1951 », art. cité (voir pp. 64-66). Il faut relever cependant que cette distinction a été ébauchée pour la première fois dans la convention de 1936 sur les réfugiés d'Allemagne qui prévoyait que n'étaient pas comprises dans la définition du réfugié les personnes qui quitteraient l'Allemagne pour des raisons de « *convenance personnelle* ».

Le quartier général de l'UNRRA a alors décidé que cette aide ne pouvait être accordée qu'en échange d'une garantie que les personnes concernées n'étaient ni des collaborateurs, ni des criminels de guerre, ni des *Volskdeutsche* ou des Baltes d'origine allemande, et qu'elles avaient été intégrées dans l'armée allemande contre leur volonté⁴³.

La situation de l'après-guerre a également amené de nouveaux éléments en France qui ont eu une influence sur la création de l'OFPPA et l'application de la convention de Genève, à côté des éléments de continuité notés dans la première partie de la présente contribution.

La protection des réfugiés venus d'Europe de l'Est est affectée par l'expérience du rapatriement des prisonniers de guerre soviétiques. La France, comme la Grande Bretagne et les États-Unis, avait signé un accord avec l'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS) prévoyant le retour de ces prisonniers⁴⁴. À la fin de l'année 1944, 74 000 Soviétiques étaient internés en France en attente de rapatriement⁴⁵, alors que les chiffres officiels indiquent 75 000 Soviétiques rapatriés⁴⁶. Les rapatriements furent acceptés par la France, même si le gouvernement français savait que le régime dirigé par Staline avait tendance à exécuter ou incarcérer les anciens prisonniers de guerre suspectés de « *contamination idéologique* ». Même si les retours ne devaient pas être forcés, certains le furent. Progressivement, des rapports parvinrent au gouvernement français, l'informant que les autorités soviétiques utilisaient la force pour conduire en URSS non seulement des ressortissants soviétiques mais aussi des ressortissants d'autres pays tombés entretemps sous la coupe de Moscou (Polonais, Baltes). À la suite de ces informations, graduellement le gouvernement français décida de permettre à ceux qui ne souhaitaient pas rentrer de demander le statut de réfugié⁴⁷.

L'expérience espagnole en France permet de voir comment certains éléments nouveaux viennent modifier les procédures ou mettre en relief des problèmes auxquels vont devoir être trouvées de nouvelles solutions. Dès la mise en place de l'OCRE suivant le modèle Nansen, les

43. VERNANT, Jacques, *Les réfugiés dans l'après-guerre, rapport préliminaire d'un groupe d'études sur le problème des réfugiés, op cit.* (voir p. 35).

44. Accord du 29 juin 1945.

45. BURGESS, Greg, "Remaking Asylum in Post-War France, 1944-1952", art. cité (voir p. 568).

46. VERNANT, Jacques, *Les réfugiés dans l'après-guerre. Rapport préliminaire d'un groupe d'études sur le problème des réfugiés, op cit.* (voir p. 167).

47. BURGESS, Greg, "Remaking Asylum in Post-War France, 1944-1952", art. cité (voir p. 571).

représentants de l'exil espagnol jouent un rôle capital dans la détermination de qui est réfugié, d'une façon plus explicite que dans les offices russes et arméniens. Le gouverneur Victor Valentin-Smith, président du CIR, la décrit ainsi : « lorsque l'OCRE reçoit une demande d'un candidat réfugié, il écrit à celui-ci pour lui indiquer le nom d'une ou deux associations politiques d'Espagnols antifascistes ; puis il écrit à ces associations pour s'assurer qu'elles possèdent bien les intéressés parmi leurs membres, et c'est sur cette déclaration qu'est donné le certificat [...] la responsabilité de l'établissement de la qualité de réfugié appartenant à cet office dont ma signature légalisait l'intervention »⁴⁸.

Très rapidement, cette procédure est la cible de critiques provenant tant du CIR que du gouvernement français, voire du milieu de l'exil espagnol, qui est très divisé depuis la guerre civile⁴⁹. La question porte avant tout sur la détermination des fondements politiques des demandes des Espagnols qui franchissent clandestinement la frontière. Différentes solutions sont tentées, et le cas espagnol est étudié par l'OIR lors de la mise en place de la méthode d'éligibilité individuelle pour « identifier les réfugiés politiques authentiques parmi les 10 000 Espagnols franchissant illégalement la frontière tous les ans »⁵⁰. Le CIR puis l'OIR estiment que seuls entre 10 % et 20 % des nouveaux entrants avaient des motivations politiques, et que 10 % étaient des « franquistes » infiltrés, critère qui fait écho au filtrage des « collaborateurs » et « criminels de guerre »⁵¹. Apparaît donc progressivement une méthode d'instruction qui n'est pas seulement fondée sur l'aval d'un parti mais sur un jeu de questions-réponses entre les officiers de protection et le demandeur, visant à identifier le « véritable réfugié »⁵².

48. Lettre du gouverneur Valentin-Smith, 9 octobre 1946, AN AJ43/48.

49. DREYFUS-ARMAND, Geneviève, *L'exil des républicains espagnols en France. De la guerre civile à la mort de Franco*, Paris : Éd. Albin Michel, 1999, 480 p. (voir pp. 178, 250 et suivantes).

50. COHEN, Daniel G., *The West and the Displaced, 1945-1951: The Post-War Roots of Political Refugees*, Thèse de doctorat en histoire, New-York : New-York University, 1999.

51. Voir ANGOUSTURES, Aline, « La protection des réfugiés espagnols de l'Office central des réfugiés espagnols à l'OFPRA » in : ANGOUSTURES, Aline ; KEVONIAN, Dzovinar ; MOURADIAN, Claire (sous la direction de), *Administrer l'asile en France. Les origines de la protection des réfugiés et apatrides (1920-1967)*, op. cit.

52. Par exemple dans le dossier *Ricardo Lopez Bonfill* Archives OFPRA, ESP 46, la section espagnole demande des explications au demandeur sur son service militaire, puis sur le fait qu'il ait laissé sa femme en Espagne et une « attestation » de son anti-franquisme déclaré, ainsi que des précisions sur l'organisation du parti dont il se réclame, sur les prisons où il dit avoir été incarcéré. Les réponses ne satisfont pas l'officier de protection : un fragment de note présente au dossier contient la phrase « Je continue à ne pas croire que c'est un vrai réfugié ».

Cependant, et il s'agit là d'un trait assez général durant la période, les deux pratiques se chevauchent et coexistent longtemps.

Cette expérience de l'exil espagnol joue sans doute un rôle dans l'attention portée à la question de la coordination nécessaire des politiques publiques vis-à-vis des réfugiés. Il faut rappeler que dans l'immédiat après-guerre, trois réfugiés sur quatre reconnus en France sont espagnols⁵³. Il s'agit d'abord de créer des articulations dans un système complexe qui combine des acteurs internationaux, communautaires, nationaux et locaux, non sans flottements et crispations. Il s'agit aussi de favoriser l'intégration des réfugiés, qui semble être une priorité de la période, et notamment au moment de la création de l'OFPRA⁵⁴. C'était déjà l'objectif poursuivi par l'État avec la création, le 25 juillet 1945, de la Commission interministérielle pour les réfugiés, réunissant les principaux ministères concernés : Affaires étrangères, Intérieur, Justice et Travail, ainsi que des ministères aux attributions sociales. Cette commission a grandement amélioré la condition des réfugiés par des mesures techniques, peu valorisées et citées, mais néanmoins essentielles, en définissant les secteurs de l'administration publique et les lois qui devaient être réformées pour faciliter l'intégration, la réinstallation et la normalisation du statut des réfugiés⁵⁵. Ce sera ensuite un élément important qui plaidera en faveur de la création de l'OFPRA.

Conclusion

Comme nous l'avons signalé d'emblée, pour appliquer la convention de Genève et assurer la protection juridique et administrative des réfugiés en France, le gouvernement français choisit de créer un établissement public, donc un organisme étatique, l'OFPRA. La question est peu présente dans le débat médiatique de l'époque, malgré le point de vue très connu des chercheurs sur le sujet, celui de Daniel Mayer, qui plaide pour une gestion internationale. Les arguments avancés pour choisir l'option nationale peuvent être reliés à la volon-

53. CERVERA GIL, Javier, "Su segunda posguerra: Los refugiados republicanos en el Sur de Francia (1945-1947)", *Espacio, tiempo y forma*, n° 11, 1998, pp. 191-211 (voir pp. 206-207).

54. Voir sur ce point la contribution de AKOKA, Karen "La création de l'OFPRA entre l'acteur et le champ" et celle de KEVONIAN, Dzovinar, "Diplomates et juristes face à la question de la protection des réfugiés en France : du Bureau chargé des intérêts des apatrides de Vichy à la mise en place de l'OFPRA (1942-1955)", in : ANGOUSTURES, Aline ; KEVONIAN, Dzovinar ; MOURADIAN, Claire (sous la direction de), *Administrer l'asile en France. Les origines de la protection des réfugiés et apatrides (1920-1967)*, *op. cit.*

55. BURGESS, Greg, "Remaking Asylum in Post-War France, 1944-1952", art. cité (voir p. 566).

té du gouvernement français de coordonner l'action publique en matière d'immigration — comme en témoignait déjà l'ordonnance du 2 novembre 1945 : un unique office national permet de mieux coordonner la politique d'asile⁵⁶ — avec notamment une institution comprenant un conseil d'administration dans lequel siégeaient des représentants des ministères concernés. L'objectif principal semble avoir été de permettre d'associer plus étroitement l'administration française à la gestion des réfugiés afin de remédier aux obstacles que ces derniers rencontrent pour s'établir et s'intégrer dans le pays.

Comme l'écrit Frédéric Tiberghien, « *Dépositaires des engagements internationaux de la France et des bonnes pratiques en matière d'asile développées depuis la fin de la Première Guerre mondiale, les services du Quai d'Orsay et l'OFPPRA assurent en permanence le lien entre le passé et le présent et démontrent une bonne capacité à préfigurer ou à concevoir le droit nouveau dans la continuité des conventions internationales antérieures* »⁵⁷.



56. Éparpillée — rappelons-le — entre différentes instances : offices des réfugiés et OIR.

57. TIBERGHIEU, Frédéric, *L'OFPPRA en 1953 : la première année de fonctionnement d'après ses archives*, 2013, https://www.ofpra.gouv.fr/sites/default/files/atoms/files/ftiberghien_premiereanneeofpra.pdf. Voir aussi TIBERGHIEU, Frédéric, "Dynamiques de la pratique et enjeux institutionnels : la mise en place des cadres juridique et administratif de l'OFPPRA (1952-1953)", in : ANGOUSTURES, Aline ; KEVONIAN, Dzovinar ; MOURADIAN, Claire (sous la direction de), *Administrer l'asile en France. Les origines de la protection des réfugiés et apatrides (1920-1967)*, *op. cit.*

