



HAL
open science

Protéger les réfugiés ou les intérêts de l'État ? Sous le droit, la politique

Danièle Lochak

► **To cite this version:**

Danièle Lochak. Protéger les réfugiés ou les intérêts de l'État ? Sous le droit, la politique. *Droit et Société: Revue internationale de théorie du droit et de sociologie juridique*, 2021, N° 108 (2), pp.501-512. 10.3917/drs1.108.0501 . halshs-03420884

HAL Id: halshs-03420884

<https://shs.hal.science/halshs-03420884>

Submitted on 21 Sep 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Protéger les réfugiés ou les intérêts de l'État ? Sous le droit, la politique

Par Danièle Lochak

In *Droit & Société*, n° 108, 2021, pp. 501-512

A PROPOS de...

- AKOKA KAREN, *L'asile et l'exil. Une histoire de la distinction réfugiés/migrants*, Paris : La Découverte, 2020.
- ANGOUSTURES Aline, KEVONIAN Dzovinar, MOURADIAN Claire (dir.), *Réfugiés et apatrides - Administrer l'asile en France (1920-1960)*, Presses universitaires de Rennes, 2017, 312 p.

Lorsqu'on parle d'asile, aujourd'hui, la première image qui vient à l'esprit est celle des migrants qui, toutes catégories confondues et quel que soit le motif de leur déplacement, tentent, au risque de leur intégrité physique et de leur vie, de trouver une terre d'accueil. Tout au long de leur parcours ils subissent violences, tortures ou viols. Des milliers d'entre eux trouvent la mort chaque année en tentant de franchir les obstacles dressés sur leur route. S'ils réussissent à parvenir jusqu'aux frontières de l'Europe, ils sont très souvent refoulés, traqués, enfermés dans des camps.

Pour l'immense majorité des personnes concernées, les difficultés pour obtenir une protection se situent donc très en amont de la procédure de reconnaissance de la qualité de réfugié puisque seule une toute petite minorité réussira à déposer une demande de protection – avec des chances statistiquement très réduites de l'obtenir.

C'est donc logiquement sur cet amont, d'une actualité brûlante, que l'attention a tendance à se porter : celle des médias comme de la classe politique mais aussi celle du monde de la recherche.

Les ouvrages que nous nous proposons de commenter ici démontrent pourtant l'intérêt que présente l'exploration de la période antérieure, et plus spécialement des années qui précèdent et suivent la création de l'Office français des réfugiés et apatrides (Ofpra), en 1952. Cette époque a été peu étudiée, peut-être par manque d'attrait, aux yeux des chercheurs, d'une période « sans histoire(s) » pour reprendre la formule de Karen Akoka et sans doute aussi en raison de l'impossibilité d'accéder aux archives de l'Office qui n'ont été ouvertes que tardivement. Or la connaissance de ce passé, comme souvent, éclaire le présent et oblige à relire avec un œil nouveau les controverses actuelles.

Tel est un des objectifs assumés de l'ouvrage de Karen Akoka¹, dont témoigne son sous-titre : « une histoire de la distinction réfugiés/migrants ». Il s'agit de mettre en lumière, sur une période qui s'étend jusqu'aux années 2020, les enjeux politiques, diplomatiques, idéologiques, économiques et sociaux de la distinction et de comprendre comment s'est construite la hiérarchie qui fait aujourd'hui des réfugiés des étrangers plus légitimes que les migrants. Travailler sur la période des années 1950-1980 permet aussi de remettre en cause « l'archétype largement fantasmé » du « vrai » réfugié d'hier, individuellement persécuté, contrastant avec la figure du

¹ Cité ci-après *L'asile et l'exil*. L'ouvrage est issu d'une thèse de doctorat de sociologie, considérablement remaniée, soutenue en 2012 sous l'intitulé : *La fabrique du réfugié à l'Ofpra (1952-1992) : du consulat des réfugiés à l'administration des demandeurs d'asile*.

« faux requérant d'aujourd'hui, moins politique, moins persécuté, moins "vrai", dont les motivations seraient plus économiques que celles de ses prédécesseurs ».

L'ouvrage collectif dirigé par Aline Angoustures, Dzovinar Kevonian et Claire Mouradian² participe d'une ambition différente et plus générale : écrire l'histoire de la protection des réfugiés et apatrides en France entre 1920 et 1960. L'entreprise est désormais permise par l'ouverture des archives de l'Ofpra, ce qui explique aussi les bornes chronologiques dans lesquelles s'inscrivent les contributions. Depuis la création de l'Office, en 1952, les archives étaient en effet considérées comme non communicables, en raison de la confidentialité des informations recueillies sur les réfugiés. La décision a été prise en 2009 de les rendre accessibles, dans les limites prévues par le code du patrimoine³. Les deux ouvrages témoignent de la fécondité du travail sur les archives – celles de l'Ofpra mais d'autres aussi, comme celles du Quai d'Orsay ou les fonds privés⁴ – qui permettent d'éclairer, par exemple, le contexte de la création de l'Ofpra, les priorités diplomatiques qui commandent les choix d'accorder ou non le statut de réfugié, la reconstitution du profil des agents, les justifications non explicitées des décisions prises, les pressions ministérielles sur l'Ofpra, etc.

Par leur objet et leur méthodologie, par l'attention portée aux acteurs et à leurs interactions, ces ouvrages s'inscrivent dans le champ de la socio-histoire, tout en soulevant des questions qui relèvent à la fois de la sociologie politique, de la sociologie administrative et de la sociologie juridique. Il est impossible de restituer ici dans leur intégralité la grande richesse documentaire et les apports théoriques des deux ouvrages⁵. Nous rendrons compte des réflexions que leur lecture nous a inspirées à partir de quelques questions transversales qui paraissent particulièrement pertinentes dans l'optique *Droit & Société* : l'influence des considérations politiques sur la construction des normes et catégories juridiques dans le champ de l'asile (I) ; une application de ces normes et catégories dictée par des considérations le plus souvent extra-juridiques (idéologiques, diplomatiques, économiques...) (II) – détournement que permet la plasticité de ces catégories, dont la porosité laisse de larges marges de manœuvre aux agents chargés de les mettre en œuvre (III).

I. Le réfugié, une catégorie juridique indexée sur les intérêts étatiques

Lorsque, dans les années qui suivent la Première Guerre mondiale, la communauté internationale se saisit du problème des réfugiés, elle est mue avant tout par la crainte qu'ils ne soient source de déstabilisation pour les pays qui les accueillent. La mise en avant du caractère humanitaire de l'action internationale⁶ ne saurait cacher que les instruments élaborés dans ce cadre restent étroitement tributaires des intérêts étatiques. Les « arrangements » passés dans l'entre-

² Cité ci-après *Réfugiés et apatrides*.

³ L'article L. 213-2 de ce code prévoit une communication de plein droit des archives publiques à l'expiration d'un délai de cinquante ans pour les « documents dont la communication porte atteinte au secret de la défense nationale, aux intérêts fondamentaux de l'État dans la conduite de la politique extérieure, à la sûreté de l'État, à la sécurité publique, à la sécurité des personnes ou à la protection de la vie privée », sous réserve des dérogations qui peuvent être accordées, notamment aux chercheurs.

⁴ On trouve un panorama des fonds exploitables dans *Réfugiés et apatrides*, p. 32-34 et dans *L'asile et l'exil*, p. 32-34.

⁵ Parmi les questions qu'on a dû à regret laisser de côté, citons, de façon non exhaustive : l'approche prosopographique, très développée dans les deux ouvrages, qui, à partir de l'étude des parcours individuels, permet notamment de mettre en lumière la circulation des acteurs entre les différents organismes, notamment internationaux et nationaux ; l'analyse des continuités administratives et de la résistance des pratiques aux modifications structurelles et juridiques entraînées par la création de l'Ofpra et l'entrée en vigueur de la Convention de Genève ; les transformations de l'Ofpra sous l'effet des réformes managériales, induisant notamment la pression du rendement et l'évolution du profil des agents de protection.

⁶ Voir Dzovinar Kevonian, *Réfugiés et diplomatie humanitaire. Les acteurs européens et la scène proche-orientale pendant l'entre-deux guerres*, Publications de la Sorbonne, 2004.

deux guerres, qui prévoient d'accorder une protection minimale – dont le fameux « passeport Nansen » – à certains groupes définis sur la base d'une appartenance nationale⁷ restent de simples recommandations non contraignantes.

L'avantage essentiel de cette approche, qui dispense de rechercher une définition synthétique du réfugié, est de limiter l'engagement des États à des catégories prédéterminées de personnes sans les exposer à devoir accorder des avantages à un nombre potentiellement illimité de réfugiés.

Les débats qui ont lieu quelques années plus tard lors des travaux préparatoires à la Convention de Genève autour de la définition du réfugié témoignent plus clairement encore des enjeux politiques et diplomatiques sous-jacents à la construction des catégories juridiques⁸. Le projet ambitieux, soutenu par certains, d'un instrument de protection internationale des réfugiés véritablement universel, applicable sans considération de temps ni de lieu à toute personne fuyant les persécutions, se heurte aux réticences des États peu désireux de contracter des obligations à l'égard de futurs réfugiés et dont ils ne connaîtraient à l'avance ni le nombre ni l'origine. Si la Convention opte finalement pour une définition générale et synthétique, c'est avec des garde-fous qui limitent fortement son universalisme apparent puisqu'il est compensé par une double limitation dans le temps et dans l'espace : les événements qui sont à l'origine des craintes de persécutions doivent s'être produits avant 1951 et en Europe⁹. La référence aux « événements survenus en Europe avant le 1^{er} janvier 1951 » désigne d'une manière à peine voilée les réfugiés des pays de l'Est : la définition du « réfugié » prend donc en compte l'état de la division d'un monde marqué par la guerre froide. Cette vision se répercutera, en aval, sur l'application des normes ainsi édictées.

II. Une application du droit sous contrainte politique

Dans les premières années de fonctionnement de l'Ofpra, la reconnaissance du statut de réfugié est déterminée par la juxtaposition de plusieurs logiques : une logique politico-idéologique qui pousse à reconnaître systématiquement comme réfugiés ceux qui viennent de l'autre côté du Rideau de fer ; une logique diplomatique qui, visant à maintenir de bonnes relations avec des régimes politiques amis, bien que générateurs de réfugiés, produit l'effet inverse ; une logique de main-d'œuvre qui peut dans certains cas pousser à attribuer généreusement le statut de réfugié ; une logique démographique qui considère avec faveur la venue de réfugiés européens réputés assimilables ; une logique de police, enfin, qui explique une certaine défiance à l'égard des Républicains espagnols, parmi lesquels beaucoup d'anarchistes ou communistes¹⁰.

Il faut donc appréhender le processus de reconnaissance de la qualité de réfugié « *non pas comme la simple application d'une norme dont les règles d'utilisation seraient fixes et explicites [...] mais comme la mise en œuvre de pratiques par des acteurs disposant d'une certaine marge de manœuvre* », que ce soit au niveau de l'élaboration de la politique de l'asile ou à celui de l'instruction des dossiers individuels¹¹.

II. 1. Les enjeux idéologiques dans un monde bipolaire

⁷ Arrangements de 1922 concernant les réfugiés russes, de 1924 sur les Arméniens, de 1928 sur les Assyriens, Assyro-chaldéens et Turcs, de 1936 sur les réfugiés provenant d'Allemagne...

⁸ Danièle Lochak, « Qu'est-ce qu'un réfugié ? La construction politique d'une catégorie juridique », *Pouvoirs*, n° 144, janvier 2013.

⁹ Les négociateurs ont toutefois laissé aux États le choix de limiter ou non à l'Europe l'étendue de leurs obligations.

¹⁰ *L'asile et l'exil*, p. 59.

¹¹ Danielle Zwarthoed, « Du droit d'asile aux pratiques de reconnaissance des réfugiés. Les réfugiés extra-européens et l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) avant le protocole de Bellagio (1960-1971) », 20 & 21. *Revue d'histoire* 2020/3 (n° 147), pp. 75 à 89

Il n'est pas surprenant que soient systématiquement reconnus comme réfugiés les personnes qui viennent d'au-delà du rideau de fer, puisque la Convention de Genève a été conçue sur mesure pour elles. Il est plus curieux de constater que le statut est attribué alors même que les intéressés n'évoquent que des motivations économiques et ne mentionnent aucune persécution, voire même lorsqu'on pourrait leur reprocher des « actes d'allégeance »¹². Cette souplesse est particulièrement évidente s'agissant des Arméniens et des Russes ou encore des Hongrois après les événements de 1956¹³.

Un autre exemple emblématique est celui des réfugiés indochinois, les fameux *boat people*. Entre 1975 et 1984, la France accueille 130 000 exilés du sud-est asiatique. Les personnes, sélectionnées dans les camps de réfugiés, sont acheminées en France où le statut de réfugié leur est accordé systématiquement, alors que les critères sur la base desquels ils ont été sélectionnés – services rendus à la France, présence d'une famille en France, connaissance du français – ont peu de chose à voir avec ceux de la Convention de Genève. Se conjuguent ici des enjeux idéologiques – l'anticommunisme – et diplomatiques, des considérations en lien avec l'héritage colonial, des préjugés socio-ethniques, les Indochinois ayant une réputation de travailleurs dociles et disciplinés et constituant une main-d'œuvre idéale pour remplacer des ouvriers maghrébins jugés trop syndicalisés et politisés¹⁴.

II. 2. Les intérêts diplomatiques : ménager les pays amis, respecter les alliances

Les enjeux diplomatiques ne coïncident pas nécessairement avec les enjeux idéologiques. On peut rappeler à cet égard comment, dans les années 1930, les pays démocratiques ne se sont résignés que très tardivement à étendre aux victimes de la persécution nazie un dispositif analogue à celui mis en place pour les réfugiés russes et arméniens : non seulement parce que les réfugiés étaient, d'une façon générale, considérés comme un fardeau, mais aussi parce que les considérations diplomatiques – éviter la guerre à tout prix – poussaient à la conciliation avec les régimes dictatoriaux et totalitaires¹⁵.

Plus près de nous, des considérations du même ordre expliquent le contraste entre le traitement réservé dans les années 1980 aux Iraniens et aux Afghans d'un côté, pour lesquels les taux d'accord sont très élevés, aux Pakistanais de l'autre. Tous ces pays ont des régimes islamistes bien peu démocratiques, mais l'Iran est passé dans l'opposition à l'Occident en 1979, l'Afghanistan a été envahi à la même époque par l'Union soviétique, tandis que le Pakistan est allié du bloc occidental¹⁶. Plus subtilement, la Yougoslavie de Tito, communiste mais non affiliée au camp soviétique, devant être ménagée aux yeux du Quai d'Orsay, les ressortissants yougoslaves sont eux aussi traités avec rigueur¹⁷.

Le sort des réfugiés espagnols et portugais a lui aussi subi les aléas de l'état des relations diplomatiques entre la France et leur pays d'origine. Dès la Libération le gouvernement provisoire se préoccupe de la situation des exilés espagnols : la création d'un office central des réfugiés espagnols, en 1945, correspond à la période où l'ostracisation du régime franquiste est la plus forte. À partir de 1947 la normalisation des relations franco-espagnoles, consacrée par le rétablissement des relations diplomatiques en 1951, entraîne un changement d'attitude vis-à-

¹² La protection cesse lorsqu'une personne reconnue réfugié s'est volontairement réclamée de la protection des autorités de son pays (art. 1^{er} C 1 de la Convention de Genève).

¹³ *L'asile et l'exil*, notamment p. 136 et s. et, sur le « cas paradigmatique » des Hongrois, p. 141-148.

¹⁴ Karen Akoka consacre un très long développement au cas des réfugiés indochinois (*L'asile et l'exil*, p. 175-200).

¹⁵ Danièle Lochak, « Protéger ou refouler : le droit d'asile à l'épreuve des politiques migratoires », in P. Boucheron (dir.), *Migrations, réfugiés, exil*, Odile Jacob, 2017, p. 289-316.

¹⁶ *L'asile et l'exil*, p. 224.

¹⁷ *Ibid.* p. 152-155

vis des réfugiés¹⁸ et des mesures répressives visent ceux qui sont suspectés d'activisme politique ou syndical.

C'est encore l'alliance diplomatique entre la France et le Portugal, fondée sur leurs intérêts communs en tant que puissances coloniales, qui explique que tout soit fait pour détourner les Portugais de la demande d'asile – y compris en régularisant très libéralement ceux qui sont entrés en France irrégulièrement : ils permettent en effet de combler les besoins de main-d'œuvre de l'époque tout en étant « assimilables » dans une perspective de peuplement¹⁹. La doctrine qui prévaut jusqu'à la fin des années 1960, sans autre motivation, est que « *en principe, les Portugais ne sont pas considérés comme réfugiés et ne relèvent pas de la compétence de l'Ofpra* », sans que cette affirmation soit autrement motivée²⁰. Lorsque, pour la première fois, la Commission des recours des réfugiés accorde le statut à un Portugais, une note ministérielle qualifie la décision de « politiquement inopportune ». La dégradation des relations diplomatiques et l'accroissement des demandes – pour des raisons qui sont explicitées plus loin – vont finalement conduire à ce que, à partir de 1969, les dossiers soient effectivement instruits au cas par cas, ce qui conduira à un nombre croissant de reconnaissances du statut.

Un autre exemple du poids des considérations diplomatique est fourni par les craintes exprimées par le ministère des Affaires étrangères, lorsque la question commence à être posée de supprimer la limitation géographique de la Convention de Genève – ce que fera le protocole de Bellagio en 1967. En reconnaissant comme réfugiés des opposants aux régimes politiques implantés sur le continent africain, on risquerait en effet, selon une note interne de 1965, de heurter des gouvernements avec lesquels on souhaite entretenir des relations diplomatiques et qui pourraient « *s'offusquer de voir soudain reconnaître qu'il existe chez eux des persécutions* ». Une crainte analogue est exprimée en ce qui concerne les réfugiés européens qui étaient jusque-là exclus du bénéfice de la convention de Genève par la réserve temporelle, et notamment les réfugiés grecs chassés par le coup d'État du 21 avril 1967 : à leur égard, « *la position que doit adopter l'Ofpra ne saurait être prise sans tenir compte des relations franco-hellénique* » dit explicitement une note de l'Office rédigée en septembre 1967²¹.

II. 3. À la croisée des intérêts économiques et démographiques : des réfugiés utiles... et assimilables

Les besoins de main-d'œuvre peuvent être eux aussi déterminants pour orienter la politique à l'égard des réfugiés. La façon dont ont été sélectionnés à la Libération les réfugiés admis à venir en France en fournit une illustration presque caricaturale. Plutôt que d'embaucher des travailleurs coloniaux, les pouvoirs publics cherchent à recruter des « Européens » : on envoie des délégations prospecter activement dans les centaines de camps de réfugiés situés Europe orientale à la recherche des individus jugés les plus « intéressants », en écartant ceux qui ne sont pas en état de travailler ou qui exercent des professions libérales ou intellectuelles²². D'où

¹⁸ *L'asile et l'exil*, p. 60 et s. Aline Angoustures est toutefois moins affirmative sur ce dernier point : « Une guerre qui ne finit pas, les réfugiés espagnols en France de 1945 au début des années 1960 », *Réfugiés et apatrides*, p. 127 et s.

¹⁹ *L'asile et l'exil*, p. 164-169 ; Victor Pereira, « De l'exclusion à la protection : l'Ofpra et les réfugiés portugais entre 1952 et 1974 », *Réfugiés et apatrides*, p. 243 et s. Un accord de main-d'œuvre est même passé avec le Portugal en 1971.

²⁰ Le « poids de l'héritage » a pu aussi jouer dans l'attitude par rapport aux Portugais, fait remarquer Victor Pereira : le fait qu'ils n'aient pas été pris en compte par l'OIR et qu'aucune section nationale ne leur soit de ce fait dédiée au sein de l'Ofpra, contrairement à ce qui est le cas pour beaucoup d'autres catégories de réfugiés, a contribué à la perception qu'il n'existait pas de problème de réfugiés portugais (*op. cit.*, p. 255).

²¹ Ces deux exemples sont cités par Danielle Zwarthoed, *op. cit.*

²² Gérard Noiriel, « Des réfugiés bien encombrants », *Plein droit* n° 29-30, novembre 1995, www.gisti.org/spip.php?article3838 ; Jin-Hee Kang, « L'accès au marché du travail des réfugiés entre 1945 et 1954 », *Réfugiés et apatrides*, p. 153 et s.

ce constat désabusé de l'Organisation internationale pour les réfugiés (OIR) en septembre 1948 qui relève que « *La sélection s'est opérée suivant des méthodes inspirées par le souci de combler des déficits nationaux de main d'œuvre plutôt que selon des méthodes tendant à la solution du problème des réfugiés, considéré en lui-même.* »²³.

L'attitude à l'égard des réfugiés indochinois, on l'a rappelé plus haut, est, elle aussi, motivée en partie par la perspective de les voir fournir une main-d'œuvre docile et disciplinée. Quant aux réfugiés d'Amérique latine, l'accueil privilégié qui leur est réservé dans les années qui suivent le coup d'État au Chili²⁴ s'explique sans aucun doute par la sympathie qu'ils suscitent en tant qu'opposants à la junte chilienne, la mobilisation en leur faveur de l'ensemble du monde associatif et les pressions exercées par des personnalités influentes sur les autorités politiques. Mais la bienveillance dont celles-ci font preuve à leur égard, bien avant l'alternance de 1981, a sans nul doute quelque chose à voir avec le fait qu'ils sont perçus comme Européens, donc proches par la culture, la religion... et la couleur de peau.

Une bienveillance dont ne bénéficient pas les réfugiés qui vont commencer à affluer en provenance des pays du sud. Ils n'offrent plus d'intérêt : ni sur le plan économique à une époque où l'on a fermé les frontières à l'immigration de main-d'œuvre, ni sur le plan démographique en raison de la distance culturelle et de l'altérité ethnique.

III. Catégorisations poreuses et qualifications aléatoires

III. 1. La construction chaotique de la catégorie de réfugié

Les instruments juridiques conclus dans l'entre-deux guerres ne comportaient pas de définition générale de la notion de réfugié mais seulement des définitions *ad hoc* visant à délimiter le champ d'application de chacun des dispositifs mis en place pour les groupes de population privés de la nationalité ou de la protection de leur État d'origine. L'appartenance à l'un de ces groupes était une condition nécessaire mais suffisante pour être reconnu comme réfugié, sans qu'entrent en compte les motifs pour lesquels la personne avait dû quitter son pays. La première inflexion apparaît en 1938 dans la définition de la compétence du Comité intergouvernemental pour les réfugiés (CIR) créé à la suite de la conférence de Genève. Sa compétence porte sur « *les personnes qui [...] sont contraintes d'émigrer du fait de leurs opinions politiques, de leurs croyances religieuses ou de leur origine raciale* ». 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 » – qui poussent à émigrer. Ce critère, qui ne concerne en 1938 que les réfugiés provenant d'Allemagne, préfigure celui qui sera repris et généralisé par la définition du réfugié de la Convention de Genève. À mi-chemin entre ces deux types de définitions, le mandat de l'Organisation internationale pour les réfugiés (OIR)²⁵ reste fidèle à la désignation par catégories, celles-ci étant cependant contextualisées en fonction de la nature des régimes politiques et des motifs de persécution. Son mandat porte en effet sur les « *victimes des régimes nazi et fasciste ou de régimes ayant pris part, aux côtés de ceux-ci, à la deuxième guerre mondiale* », les « *Républicains espagnols et autres victimes du régime phalangiste d'Espagne* », les « *personnes considérées comme "réfugiés" avant le déclenchement de la deuxième guerre mondiale pour des raisons de race, de religion, de nationalité ou*

²³ Jérémy Guedj, « La France et l' "institution" des réfugiés, de l'urgence à la normalisation (1946-1951) », *Réfugiés et apatrides*, p. 115 et s.

²⁴ Voir le dossier de *Hommes & Migrations* sur « L'exil chilien en France » (n° 1305/2014). À la différence de ce qui se passe pour les réfugiés indochinois, les dossiers font l'objet d'une instruction par l'Ofpra, mais le taux d'accord est proche, pendant les premières années, est proche de 100%.

²⁵ L'OIR est créée par l'ONU à la fin de 1946 pour organiser le rapatriement ou la réinstallation des centaines de milliers de personnes déplacées ou réfugiées.

d'opinion politique » ainsi que les personnes qui, « *d'origine israélite, ou étrangères ou apatrides, ont été victimes de persécutions nazies* » en Allemagne ou en Autriche.

La Convention de Genève inclut dans la définition du réfugié, d'une part tous ceux et celles qui ont été précédemment considérées comme tels en application des instruments internationaux adoptés dans l'entre-deux guerres ou de la constitution de l'OIR, d'autre part la personne qui, « *craignant avec raison d'être persécutée [...] ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection [du pays dont elle a la nationalité]* ». La mise en ordre n'est que formelle puisqu'elle reproduit en réalité la diversité qui lui préexistait.

III. 2. Inertie structurelle et continuité des pratiques

On comprend dès lors le grand flou qui continue à régner autour de la catégorie du réfugié dans les années qui précèdent la création de l'Ofpra et qui aura des conséquences même après cette création.

La catégorie est en effet très hétérogène. On y trouve les « statutaires » – à savoir les réfugiés russes, arméniens²⁶ et géorgiens²⁷ reconnus dans l'entre-deux guerres ; les « néo-réfugiés » qui fuient dans l'immédiat après-guerre les nouvelles démocraties populaires ; les réfugiés espagnols, arrivés entre 1936 et 1939 pour la plupart ; les « personnes déplacées » qui se trouvent dans les camps de la zone d'occupation française en Allemagne.

Les pratiques de l'Ofpra vont finalement s'inscrire en grande partie dans le prolongement des manières de voir et de faire des acteurs de la gestion des réfugiés dans l'entre-deux guerres. Cette inertie est favorisée par un mode de structuration de l'Office qui reproduit les divisions antérieures fondées sur la nationalité, et un personnel composé de réfugiés qui travaillent et échangent avec les requérants dans leur langue d'origine²⁸. Ainsi, durant les années 1950-1980 la délivrance du statut continue à se faire très largement, en fait sinon en droit, sur la base de l'appartenance nationale des requérants²⁹.

Élément caractéristique : le mot « persécution » n'apparaît que trois fois en vingt ans dans les rapports de l'Ofpra. Les motifs de rejet les plus fréquents, très peu explicités, sont soit les « actes d'allégeance », soit les demandes évoquant des considérations d'ordre strictement personnel. Autrement dit, jusqu'au milieu des années 1960 le réfugié n'est pas celui qui est persécuté mais celui qui ne peut ou ne veut se prévaloir de la protection de son État d'origine, dans la lignée de l'héritage de l'entre-deux guerres.

L'entrée en vigueur du protocole de Bellagio, en ouvrant la porte à des demandes émanant du monde entier et sans barrière temporelle, va inciter à revenir au texte de la Convention de Genève qu'on invite à interpréter de façon restrictive. Les directives adressées à l'Ofpra sont sans ambiguïté à cet égard³⁰. Elles précisent que « *la preuve devrait être apportée qu'un risque personnel a été couru* » et que « *la qualité de réfugié ne serait pas octroyée aux immigrants qui sont mus par des raisons d'ordre économique* », ce qui suggère en creux et non sans raison qu'il n'en était pas ainsi auparavant³¹.

III. 3. Des qualifications aléatoires

²⁶ Voir Anouche Kunth, « Le refuge arménien et sa double représentation : dans les méandres des anciens offices (1919-1945) », *Réfugiés et apatrides*, p. 65 et s.

²⁷ Voir Mirian Méloua, « De la nationalité géorgienne au statut d'apatride d'origine géorgienne : le combat de Sossipatré Assathiani (1921-1958) », *Réfugiés et apatrides*, p. 81 et s.

²⁸ Ce point est longuement développé, notamment dans le chapitre intitulé « Le consulat des régimes disparus », *L'exil et l'asile*, p. 92 et s.

²⁹ Voir notamment le chapitre 5 de *L'asile et l'exil* : « Le poids des nationalités », p. 131 et s.

³⁰ Danielle Zwarthoed, *op. cit.* Ces directives sont élaborées lors d'une réunion interministérielle en décembre 1967.

³¹ *Ibid.* Rapport d'activité de l'Ofpra en 1970

– Le caractère aléatoire des qualifications découle avant tout des multiples enjeux extra-juridiques qu'on a rappelés plus haut : ils influent sur les décisions de l'Ofpra et poussent à reconnaître comme réfugiés des personnes qui ne répondent pas aux critères de la Convention de Genève ou, inversement, à repousser les demandes émanant de personnes qui paraissent pourtant y répondre. C'est ainsi que, pour ne pas nuire aux bonnes relations avec le régime de Tito, on donnera aux Yougoslaves – notamment en signant en 1966 un accord de main-d'œuvre – un accès plus facile aux procédures d'immigration de travail pour qu'ils délaissent la procédure d'asile. Un scénario également utilisé avec les Portugais, on l'a vu, dont la présence est souhaitée en tant que travailleurs mais pas comme réfugiés. En sens inverse, pour des raisons idéologiques on oriente les *boat people* vers la procédure d'asile, même si, comme on l'a rappelé plus haut, leur sélection s'est faite sur des critères éloignés de ceux de la Convention de Genève et alors qu'on souhaite pouvoir les utiliser comme main-d'œuvre³².

– Mais les motivations personnelles des intéressés jouent aussi un rôle dans la distribution aléatoire entre les catégories de réfugié ou de travailleur immigré. Certains, en effet, ne souhaitent pas demander le statut de réfugié parce qu'il implique une rupture symbolique trop forte avec le pays d'origine et/ou l'interdiction d'y retourner ou parce qu'ils craignent de se faire repérer en entrant en contact avec les autorités françaises³³.

Ainsi, beaucoup de réfugiés espagnols sont engagés dans la Résistance contre le régime franquiste : dans l'immédiat après-guerre, espérant une chute prochaine de ce régime, ils ne sont pas incités à déposer des demandes à l'Ofpra. La fin de l'espoir de retour les poussera à réclamer le statut protecteur, passage vers l'intégration durable dans la société française³⁴. Les opposants portugais, de leur côté, convaincus que la police française coopère avec la police politique portugaise, veillent à ne pas attirer l'attention sur eux et à se faire passer pour de simples immigrés. Même après 1966, les jeunes insoumis ne sont pas nécessairement portés à demander le statut, à la fois parce que les Portugais obtiennent facilement la régularisation de leur situation et parce qu'ils ne veulent pas couper les ponts avec la société portugaise. Le statut de réfugié redevient attractif après la signature en 1971 de l'accord de main-d'œuvre qui entend canaliser la migration dans les voies légales en réduisant les départs clandestins et qui fixe une condition d'âge de 21 ans pour pouvoir émigrer, ce qui exclut les jeunes réfractaires et les déserteurs³⁵.

III. 4. L'émergence de catégories nouvelles

Lorsque les catégories officielles paraissent non pertinentes au regard des préoccupations gouvernementales ou inadaptées aux réalités concrètes, on en crée de nouvelles : tel l'« asilé de droit interne » ou, plus tard, le « demandeur d'asile »

– Dès avant le protocole de Bellagio, l'Ofpra a été saisi de demandes émanant de réfugiés extra-européens. La loi de 1952 prévoyait en effet que l'Office reconnaît la qualité de réfugié à ceux qui répondent à la définition de la Convention de Genève mais aussi à toute personne qui relève du mandat du HCR, mandat qui ne connaît ni restrictions temporelles, ni restrictions géographiques. Ces réfugiés étaient toutefois très peu nombreux, représentant moins de 5% des personnes placées sous protection de l'Ofpra³⁶. Mais à partir des années 1960, la crainte se fait jour que les demandes de protection ne se multiplient sous l'effet d'une interprétation extensive du mandat du HCR et des bouleversements que connaissent de nombreux pays extra-européens

³² *L'asile et l'exil*, p. 24-25.

³³ *Ibid.* p. 25.

³⁴ Aline Angoustures, *op. cit.*,

³⁵ Victor Pereira, *op. cit.*.

³⁶ Le groupe le plus nombreux était celui des juifs d'Égypte (2 850 en 1962). La plupart des autres communautés comptent à peine quelques unités (Danielle Zwarthoed, *op. cit.*).

à la suite à des coups d'État répétés. Des demandes qui risqueraient de placer le gouvernement français dans une situation délicate à l'égard de gouvernements amis. C'est dans ce contexte, pour dissuader les intéressés de s'adresser à l'Ofpra, qu'il est décidé de ressusciter un statut d'asilé de droit interne qui existait antérieurement et avait été supprimé en 1953. Ce statut d'asilé, contrôlé par le ministère de l'intérieur et qui a vocation à se substituer au statut international, permet de prémunir l'Ofpra d'un afflux de demandes émanant de réfugiés africains et asiatiques³⁷.

– Le « demandeur d'asile »³⁸, catégorie aujourd'hui omniprésente, était inconnu à l'époque où les réfugiés étaient considérés comme tels avant même d'avoir déposé une demande, conformément à l'esprit « reconnaissant » de la Convention de Genève – d'autant plus facilement respecté que l'écrasante majorité d'entre eux obtenaient cette reconnaissance. L'apparition de la catégorie est contemporaine de l'accroissement du nombre des demandes, de l'allongement des délais d'instruction, de la baisse des taux de reconnaissance engendrée par la défiance à l'égard des nouveaux arrivants, soupçonnés de fuir la misère plutôt que la persécution et d'utiliser de façon abusive la protection de la Convention de Genève pour contourner les restrictions à l'immigration de main-d'œuvre.

Le terme apparaît pour la première fois en tant que catégorie administrative dans une circulaire du Premier ministre de 1985 qui prévoit la délivrance d'une autorisation provisoire de séjour donnant droit au travail pour les demandeurs du statut de réfugié³⁹. Le terme est consacré dans une décision du Conseil d'État⁴⁰ et finalement officialisé par la loi Pasqua du 24 août 1993 qui intègre dans l'ordonnance du 2 novembre 1945 un chapitre entier intitulé : « Des demandeurs d'asile ». Du « demandeur d'asile » on passe au « demandeur d'asile débouté » – autre syntagme qui, à défaut d'être consigné dans les textes officiels, décrit une réalité omniprésente elle aussi puisque le sort statistiquement « normal » du demandeur d'asile est d'être finalement « débouté ».

*

Mais cette sélection implacable n'est pas assumée comme telle et l'on voudrait terminer par cette réflexion suggestive de Karen Akoka sur « la délégation du rejet », qu'elle décrit ainsi : « *les grands arbitrages ne sont plus dictés depuis le sommet de l'État [...] mais délégués de manière plus insidieuse aux agents intermédiaires de l'institution. Si structurellement toutes les conditions sont réunies pour que la majorité des demandes d'asile soient rejetées, l'organisation administrative est agencée de manière à ce que les décisions apparaissent comme le résultat de l'arbitrage intime, personnel et raisonné des officiers de protection* »⁴¹.

³⁷ Danielle Zwarthoed, *op. cit.* Ce statut sera également proposé aux réfugiés grecs après le coup d'État de 1967, là encore pour ne pas nuire aux relations franco-helléniques.

³⁸ Karen Akoka parle de « l'invention du demandeur d'asile » (*L'asile et l'exil*, p. 250).

³⁹ Circulaire « relative aux demandeurs d'asile » du 17 mai 1985, JO du 23 mai 1985. D'autres circulaires interviendront, soit pour traiter de la situation des demandeurs d'asile déboutés, soit pour finalement leur retirer, en 1991, le droit au travail.

⁴⁰ Conseil d'État, Ass. 13 décembre 1991, n° 119996, *Nkodia*, qui fait référence à la « qualité de demandeur d'asile » du requérant.

⁴¹ *L'exil et l'asile*, p. 326.