

L'OFPRA en 1953 : la première année de fonctionnement d'après ses archives.

L'ouverture des archives de l'OFPRA permet de retracer de l'intérieur la mise en place de cet établissement public entre septembre 1952 et décembre 1953. Cette période de démarrage fait, sans surprise, une large place aux questions d'organisation et de financement mais s'avère également décisive quant à la mise au point des méthodes et outils de travail de l'institution (entretiens, documentation, rédaction des décisions...) et à l'interprétation du droit applicable. Au moment où l'office célèbre son sixième anniversaire, il n'est pas inintéressant non plus d'identifier les principaux thèmes sur lesquels on s'interrogeait en 1953.

Sur tous ces points, l'ouverture des archives en 2012 réserve quelques surprises, dont certaines de taille. Et le versement en mars 2013 du fonds Paul Chastand vient utilement combler quelques lacunes dans les connaissances relatives à cette période¹.

1-Une période d'instabilité institutionnelle et d'incertitude juridique entre 1950 et 1952.

Si la période septembre 1952-décembre 1953 apparaît comme décisive pour l'OFPRA, le contexte général du début des années 1950 est celui d'une paralysie déjà perceptible des institutions de la IV^{ème} République, de grandes difficultés budgétaires, d'une remise à plat de très nombreuses législations en application du programme du Conseil national de la Résistance et du bouleversement que va entraîner la Convention de Genève du 28 juillet 1951.

-Le projet de loi créant l'OFPRA est examiné par la commission permanente du Conseil d'Etat le 14 novembre 1950² et déposé au Parlement fin novembre. Cette loi aurait, dans la meilleure des hypothèses, dû être votée avant le 1^{er} janvier 1950, date d'expiration alors supposée du mandat de l'Organisation internationale des réfugiés (OIR), afin d'éviter toute rupture dans la continuité de la procédure d'éligibilité et l'exercice de la protection administrative des réfugiés. Cette loi ne sera en réalité définitivement votée que le 25 juillet 1952. L'Office européen des Nations Unies (HCR) salue le vote de cette loi dans un communiqué du 22 juillet 1952 en soulignant trop rapidement sans doute que « *A la satisfaction de tous les réfugiés résidant en France, on peut aujourd'hui considérer comme terminée la période d'incertitude qui a suivi la cessation de l'activité de l'Organisation internationale des réfugiés* ».

De même, la Convention de Genève du 28 juillet 1951, signée par la France le 11 septembre 1952 (soit juste après le vote de la loi du 25 juillet 1952 qui y fait référence dans son article 2), n'est entrée en vigueur qu'à la suite de la publication au JO du 29 octobre 1954 du décret n° 54-1055 du 14 octobre 1954 assurant la publication de cette convention.

Cette publication tardive des deux textes fondamentaux qui régissent encore de nos jours le statut des réfugiés pose d'emblée de délicats problèmes d'entrée en vigueur dont témoignent quelques documents. Lors de la réunion de la Commission interministérielle pour la protection juridique des réfugiés du 6 octobre 1952 (cf plus loin, 5° p 17), la directrice du SSAE « *demande à partir de quelle date la nouvelle convention pour les réfugiés doit être considérée comme applicable* ». Les représentants du ministère des affaires étrangères (MAE) répondent que les conventions antérieures à la convention de 1951 restent en vigueur³ et

¹ Diplomate, Paul Chastand fut consul général de France à l'OIR en 1951 puis chargé de mission auprès de l'Office des réfugiés russes début 1952 avant de devenir le collaborateur de M Lescuyer, premier directeur de l'OFPRA.

² Selon les notes de séance prises par le représentant du ministère des affaires étrangères (MAE), le rapporteur du Conseil a manifesté son opposition à un office autonome, lui préférant un service d'administration centrale (sur ce débat, voir plus loin la note 8).

³ Il est fait état à cette occasion d'un désaccord juridique sur la portée de la convention de 1933. Les uns estiment qu'elle ne s'applique qu'aux réfugiés statutaires (sur cette notion, voir p 12 et p 26), les autres à tous les réfugiés,

qu'en vertu de son article 45 la convention de 1951 n'entrera en vigueur qu'après six ratifications et qu'une partie de ses dispositions n'a donc pas encore de valeur légale mais que d'autres, reprises par la loi du 25 juillet 1952, sont de ce fait immédiatement applicables⁴. Le représentant de l'OFPRA souligne que cette analyse emporte des conséquences très importantes pour le statut personnel des réfugiés : tant que la convention de 1951 n'est pas entrée en vigueur, ce statut reste régi par l'ancienne loi nationale ; « *après cette entrée en vigueur, il sera basé sur la loi du pays du domicile.* » Si la commission conclut qu' « *Il y a lieu ...de s'assurer que la validité des certificats délivrés par l'office ne sera pas contestée par les tribunaux* »⁵, cette formulation confirme, s'il en était besoin, la grande fragilité juridique des activités de l'office à cette époque.

-Indépendamment de cette situation juridique d'une rare complexité, les archives de l'OFPRA comportent une série de documents -partiels- sur la manière dont a été organisée la soudure entre l'ancien dispositif (international avec l'OIR) et le nouveau (national avec l'OFPRA) ou sur la mise en place, chaotique, des nouvelles institutions nationales parallèlement à celle des nouvelles institutions internationales.

Une note de la direction des affaires administratives et sociales (DAAS) du MAE adressée au ministre le 2 janvier 1951 campe remarquablement le décor.

Elle rappelle en premier lieu que la protection des réfugiés a été assurée depuis la fin de la première guerre mondiale par le Haut-commissaire de la SDN de 1928 à 1940, par un bureau du MAE de 1942 à 1945 (installé 6 cité Martignac) puis par les Nations Unies (NU) de 1945 à 1950, d'abord par le Comité intergouvernemental pour les réfugiés créé à Londres en 1938 et dont le mandat a été élargi en 1943 puis par l'OIR, groupant les 18 Etats intéressés, en vertu d'un accord du 13 janvier 1948.

Le vote des NU créant en 1950 un Haut-commissaire pour les réfugiés (HCR) a conduit l'OIR, dont la cessation d'activité avait été décidée fin 1949, à mettre progressivement fin à ses activités en Europe et en France⁶. Un accord avec le gouvernement français du 28 février 1950 (complété par deux échanges de lettres des 4 juillet et 20 août 1950), publié par le décret n° 50-1445 du 24 novembre 1950 (JO du 25 novembre), a réglé les modalités de reprise de ses activités. Le Service social d'aide aux émigrants (SSAE) est chargé depuis le 1^{er} juillet 1950⁷

invoquant la position prise par le Conseil d'Etat lors de l'examen du projet de loi créant l'OFPRA et l'opinion du Conseil de la République.

⁴ Le mécanisme de coordination interministérielle évoqué plus loin (5°, p 17) fonctionne bien puisque la circulaire REG/Etr n° 175 du ministre de l'intérieur du 26 mai 1953 reprend exactement cette position : « *Cette convention signée par la France le 11 septembre 1952 est actuellement soumise à la ratification du Parlement ; certaines de ses dispositions sont toutefois visées dans la loi du 25 juillet 1952 et sont, en conséquence, dès à présent applicables sur notre territoire.* »

⁵ Dans la note du 27 février 1951 évoquée ci-après (cf note 8), il est indiqué à cet égard que « *En fait, depuis le 1^{er} janvier 1951, la protection exercée en France par l'OIR n'a plus qu'une valeur de fait et les actes que délivre sa délégation à Paris sont sans valeur juridique à l'égard des tribunaux français ; même sur le plan administratif il devient de plus en plus difficile de les faire accepter par les administrations ministérielles et les préfetures. Il est donc indispensable de créer sans nouveau délai l'office français qui est prévu par la loi dont un article l'habilite à délivrer des actes ayant valeur authentique* » (le futur article 4 de la loi du 25 juillet 1952).

⁶ L'OIR avait reçu au nombre de ses missions le pilotage des offices de réfugiés créés antérieurement.

⁷ Selon d'autres documents, ce transfert est en réalité intervenu dès 1948, c'est-à-dire dès l'accord conclu entre la France et l'OIR le 13 janvier 1948. Dans son premier rapport d'activité, l'OFPRA souligne à cet égard qu'il est en contact permanent avec le SSAE « *pour toutes les démarches de caractère social ou humanitaire relatives aux réfugiés et reçoit de ce Service un concours et une aide des plus précieux et des plus efficaces* ». Durant la phase de préparation de la création de l'OFPRA, il avait été suggéré que comme à l'OIR un officier de protection soit spécialement chargé au sein de l'office des relations avec le SSAE pour garantir une protection consulaire complète (note du 9 mars 1951). Une autre note souligne l'opportunité d'étendre les aides du SSAE aux réfugiés

d'assurer l'assistance matérielle aux réfugiés tandis que leur protection juridique doit revenir au gouvernement français à partir du 1^{er} janvier 1951, le financement de ces deux activités étant assuré jusqu'au 31 mars 1951 par un reversement de l'OIR qui conservera par ailleurs jusqu'au 30 septembre 1951 la charge de l'émigration et de la réinstallation des réfugiés. Plus de 300.000 personnes sont concernées par cette réorganisation (réfugiés reconnus par l'OIR, réfugiés non reconnus par lui et apatrides) : « *Notre pays est celui qui, proportionnellement à sa population, a fait le plus gros effort* ».

La note décrit en deuxième lieu la manière dont le gouvernement comptait assurer la prise en charge de la protection administrative grâce à la mise en place d'un office administratif doté de l'autonomie financière et relevant du MAE⁸. Sa mise sur pied comporte une loi (soumise à l'examen de la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale depuis le 12 décembre 1950), un budget (les crédits nécessaires à partir du 1^{er} avril 1951 ont été inscrits au budget 1951 et votés par l'Assemblée nationale), un personnel (le directeur et les chefs de section seront français et les conseillers étrangers ont été sélectionnés parmi le personnel employé par l'OIR) et un local⁹. Faisant totalement abstraction des délais nécessaires à l'adoption d'une loi -on ne voit pas comment une loi déposée sous l'impulsion du MAE fin novembre 1950 aurait pu être votée avant le 1^{er} janvier 1951-, la DAAS du Quai d'Orsay n'hésite pas à rejeter en ces termes la responsabilité du retard sur le Parlement: « *En résumé,*

russes et arméniens car le service social réserve ses aides aux néo-réfugiés, c'est-à-dire aux réfugiés non statutaires (ceux qui ne relèvent pas des accords antérieurs à la convention de 1951).

⁸ Une note postérieure du 27 février 1951 justifie la thèse de la nécessité d'un établissement autonome. Deux arguments principaux sont mobilisés : les attributions juridiques et consulaires à exercer à l'égard de non-français étant définies par des accords internationaux souscrits depuis 1922 (art 1^{er} de l'accord de Genève du 30 juin 1928 et art 2 de la convention signée avec l'OIR le 13 janvier 1948), les institutions spécialisées chargées de ces missions ont toutes été autonomes depuis que le problème des réfugiés existe ; faute de pouvoir s'adresser aux autorités consulaires de leur pays d'origine, il serait inconcevable de les obliger à recourir à un service administratif intégré dans un ministère français. On y ajoute la nécessité de pouvoir recruter comme contractuels un effectif important d'agents réfugiés de divers pays qui connaissent la langue, les coutumes et la situation de ces pays. Ce débat relatif à l'organisation de l'office a revêtu au Parlement mais aussi dans l'opinion publique une dimension politique rapportée par Mme Geneviève Dreyfus-Armand (*Exils et migrations ibériques au XXème siècle*, n° 3/4 1997). La France avait connu auparavant deux formules dans ce domaine : l'office international ou sa délégation en France, d'une part (avec en particulier des critiques sur le laxisme supposé de l'OCRE dirigé par un diplomate espagnol ou sa dépendance à l'égard de la communauté émigrée), un service administratif localisé au MAE, d'autre part (ce qui venait d'être le cas sous le régime de Vichy). Ecartant l'idée d'un nouvel office international tel que l'imaginait Daniel Mayer, Maurice Schumann privilégia une solution nationale de synthèse reprenant la plupart des suggestions de D Mayer : un établissement public national mais ayant à appliquer la Convention de Genève de 1951 à laquelle la loi du 25 juillet 1952 a explicitement fait référence, ce qui obligeait le Gouvernement à la signer et le Parlement à la ratifier ultérieurement. Plusieurs documents retracent la vivacité du débat au sein de la commission des affaires étrangères de l'assemblée le 21 mai 1952 et le partage des voix en raison de l'abstention des communistes, les stratégies d'influence des différents acteurs, la crainte de voir le HCR subir l'ingérence des pays communistes... Prêt à tout, le MAE avait également préparé un projet de loi instaurant une protection internationale : elle aurait été assurée par le HCR grâce à des agents dont la nomination aurait été approuvée par le gouvernement. La dimension financière n'est pas absente de ce débat : la protection internationale par l'OIR aurait coûté près de 10 milliards de F entre juillet 1947 et fin janvier 1952 (soit plus de 2 milliards par an) tandis que le coût de la protection nationale est évalué à 400 millions par an (40 millions pour la protection juridique et 360 millions pour l'assistance).

⁹ Il s'agit en réalité de plusieurs locaux : un étage de l'ancienne ambassade du Japon (7 avenue Hoche) pour la direction ; leurs locaux actuels pour les sections espagnole (10 rue des Pyramides) et russe et arménienne (6 cité Martignac, siège des ex-offices russe et arméniens fusionnés en 1945 et installés à cette adresse); le 7 rue Copernic, siège de l'OIR, pour les autres sections). Il est également indiqué que l'OIR « *est décidé à acheter un hôtel, où seront groupés tous les services. Des pourparlers sont en cours, les fonds sont disponibles et ce n'est qu'une question de mois* ». La note du 4 janvier 1951, évoquée ci-après (cf note 11) reprend cette hypothèse d'une « maison du réfugié » qui serait mise à disposition des services français par l'OIR et pourrait ultérieurement faire l'objet d'une donation : « *Des pourparlers ont déjà été engagés à cet effet par la délégation de l'OIR à Paris avec le propriétaire d'un immeuble convenant à cet usage. On ne sait si cet achat pourrait être fait en temps voulu pour que l'immeuble soit occupé dans le cours de la période transitoire* ».

l'office de protection aurait pu fonctionner intégralement au 1^{er} janvier 1951 si la loi le créant avait été votée. » Le directeur général de l'OIR a donc été sondé pour savoir s'il serait possible de prolonger sa mission pendant quelques semaines, ce à quoi il a répondu que du fait de la désignation du HCR les pouvoirs administratifs de l'OIR prendraient irrémédiablement fin le 31 décembre 1950 mais qu'il pourrait fermer les yeux sur une prolongation de deux semaines à un mois si cela rendait service au gouvernement français. *« Depuis cette réponse, M Kingsley a supprimé le service de protection à Genève, ce qui impose une décision urgente. »*

La note soumet donc en troisième lieu à l'approbation du ministre la solution suivante : sachant que l'office est en mesure de fonctionner immédiatement, *« il n'y a pas d'autre solution que de créer l'office envisagé sous la forme d'un service administratif, sa transformation en office autonome devant intervenir dans le courant du premier trimestre après le vote de la loi »*. Il est ainsi demandé au ministre de signer un arrêté organisant cette solution provisoire¹⁰ sous la forme d'un service administratif interne au MAE, qui rappelle celle adoptée par le régime de Vichy.

Les lettres échangées entre le MAE et le délégué général en France de l'OIR de juillet à novembre 1950 pour préparer la création de l'OFPRA sont à resituer dans ce contexte mouvant de reconfiguration internationale des institutions de l'asile au sortir de la deuxième guerre mondiale.

On discute bien sûr le montant du budget qui sera à la charge du gouvernement français (et notamment le relèvement du niveau des droits de chancellerie)¹¹ et le volume des effectifs qui sera repris par l'office le 1^{er} janvier 1951 (après une réduction à conduire au cours du dernier trimestre 1950¹²). L'office reprendra les bureaux de la délégation sis 7 rue Copernic¹³ où seront installés les agents et les archives de l'OFPRA tandis que les bureaux des offices russe et arméniens situés Cité Martignac seront évacués fin décembre 1950 au moment où ces

¹⁰ Une note du 20 novembre 1951 soutient la thèse selon laquelle, en cas de création d'un Comité provisoire de protection des réfugiés, la distinction entre réfugiés statutaires et non-statutaires deviendrait caduque puisque tous les réfugiés bénéficieraient, du fait de la caducité de l'accord du 13 janvier 1948 confiant cette protection à l'OIR, des avantages prévus par la Convention de Genève du 28 octobre 1933.

¹¹ Une note postérieure datée du 4 janvier 1951 adressée à la direction du budget détaille les besoins budgétaires de l'office après le 1^{er} avril 1951. En ce qui concerne le personnel, il avait été prévu dans l'accord conclu avec la direction du budget en octobre 1950 de ramener les effectifs de tous les anciens offices de 94 (52 pour l'OIR, 23 pour l'office espagnol, 8 pour l'office russe, 9 pour l'office arménien et 2 pour le service des apatrides du MAE) à 65. Mais ce chiffre s'avère insuffisant pour collecter les droits de chancellerie qui seront relevés et pour faire face à l'augmentation prévisible des demandes car la définition du réfugié sera élargie lors de l'entrée en vigueur de la convention de 1951. Les crédits de personnel demandés correspondent donc à 82 postes, avec une compression possible de 10 postes pendant la période transitoire. Cette note donne également le montant des enveloppes sollicitées pour les différentes dépenses administratives. Dans une lettre du 23 février 1951, le ministère du budget donne son accord à la solution provisoire proposée par le MAE, détaille la prise en charge des frais de personnel entre l'OIR (personnel d'exécution) et le budget du MAE (personnel de direction), fixe les plafonds de dépenses de personnel et arrête à 69 (dont 6 délégués provinciaux) le nombre des emplois durant la période transitoire. Dès le départ, il est clair, pour le ministre des finances et selon les arbitrages budgétaires gouvernementaux, qu'il y a toujours trop d'effectifs pour s'occuper de l'asile en France et qu'on peut sans inconvénient grave les calibrer en dessous des besoins réels.

¹² La liste des personnes reprises sera arrêtée au plus tard le 1^{er} octobre 1950 et la délégation de l'OIR et les offices russe et arméniens licencieront progressivement le personnel excédentaire. En outre, il est prévu de supprimer les emplois de six correspondants espagnols à Bayonne et Perpignan (cette tâche devant être reprise par des fonctionnaires des préfectures) et de ramener de quatre à deux le nombre des correspondants arméniens à Marseille.

¹³ La reprise du bail, estimé trop cher (1.225.000 F), a été d'abord refusée par la direction des domaines avant d'être acceptée sous conditions par la commission de contrôle des opérations immobilières (conseil du 26 mai 1953). Elle a finalement été approuvée par la commission ad hoc de la Présidence du Conseil (conseil du 16 décembre 1953).

offices cesseront leur activité et que le bail de l'office espagnol rue des Pyramides sera résilié pour le 1^{er} janvier 1951.

L'OIR voyant son activité prolongée jusqu'au 30 septembre 1951, est également abordée dans un courrier du 7 novembre 1950 la question de la difficile voire impossible coexistence des deux services dans les mêmes locaux, trop exigus, puis dans une note manuscrite du 20 mai 1951 la distinction à établir pendant la période de cohabitation forcée entre une « éligibilité protection » à placer entièrement sous l'autorité du délégué du MAE¹⁴ et une « éligibilité émigration » qui resterait seule sous la direction du délégué de l'OIR.

L'OIR n'ayant finalement cessé son activité que le 31 janvier 1952, la solution provisoire envisagée début 1951 a en définitive été mise en place par un arrêté du secrétaire général du Quai d'Orsay signé le 6 mars 1952 qui crée au 7 rue Copernic, dans les anciens locaux de l'OIR, un service provisoire de protection des réfugiés. Cet arrêté autorise la délivrance gratuite d'un nombre limité de documents d'état civil aux réfugiés antérieurement sous le mandat de l'OIR mais rien n'est prévu pour les autres.

Cette solution a duré jusqu'à l'entrée en activité de l'OFPRA le 22 septembre 1952. Ce service provisoire, selon le premier rapport d'activité de l'OFPRA, «... avec des moyens de fortune, a pourvu pendant six mois aux besoins les plus pressants des réfugiés, leur délivrant des certificats et documents divers, légalisant leurs signatures, authentifiant des pièces et fournissant des traductions. Toutefois, en l'absence d'une loi, ce Service n'était pas habilité à délivrer des documents d'état-civil, inconvénient grave qui empêchait les réfugiés d'accomplir les actes les plus importants de la vie civile, spécialement le mariage ». De manière plus elliptique mais néanmoins claire, ce même rapport implique que les demandes d'admission au statut de réfugié n'ont pas pu non plus être toutes satisfaites durant cette période transitoire et les premiers mois d'activité de l'OFPRA: «...au cours des trois derniers mois de 1952 et pendant le premier semestre de 1953, il y eut un afflux de demandes de protection présentées par des réfugiés qui n'avaient pu recevoir satisfaction pendant la période intermédiaire, par de nouveaux réfugiés récemment arrivés en France et par un certain nombre de personnes qui ne s'étaient pas, volontairement ou non, fait connaître de l'OIR. ».

Plusieurs documents antérieurs¹⁵ ou postérieurs à l'arrêté du 6 mars 1952 déplorent, en termes moins diplomatiques, la quasi-interruption du service depuis le 1^{er} février 1952 et durant de très longs mois, qu'il s'agisse de la délivrance des documents d'état-civil ou de l'instruction des demandes de protection. Par exemple, treize organisations de réfugiés s'alarment dans une lettre commune du 5 août 1952 adressée au ministre des affaires étrangères de l'absence de toute protection régulière depuis le 31 janvier 1952 et des retards observés dans l'application de la loi du 25 juillet 1952.

En réalité, la situation de vide juridique préjudiciable aux réfugiés va perdurer jusqu'à juillet 1953 au moins pour les demandes d'admission au statut puisque l'office n'a délivré aux demandeurs que des réponses d'attente jusqu'au moment où la CRR s'est trouvée en état de fonctionner (délibération du conseil de l'office du 26 mai 1953, point n° 5 de l'ordre du jour), son propre démarrage d'activité (cf p 9) conditionnant l'exercice de la voie de recours prévue

¹⁴ Une note du 22 mai 1951 de P Chastand montre qu'il prend effectivement directement en charge les problèmes d'éligibilité : il réclame des crédits pour adapter les caractères d'une machine à écrire de manière à permettre à une sténodactylo ukrainienne de taper ses dix correspondances quotidiennes à la machine au lieu de les écrire à la main.

¹⁵ Lettre de Théophile Djourovitch, ancien ministre plénipotentiaire de Yougoslavie, du 22 février à Robert Schuman.

par la loi de 1952 contre les décisions de l'office selon des modalités qui n'ont été fixées que dans le décret du 2 mai 1953¹⁶.

Même si les documents officiels restent très cursifs sur le sujet, ils ne dissimulent pas que les réfugiés ont bénéficié d'un service nettement dégradé durant la période d'instabilité institutionnelle et d'insécurité juridique qui va du début de l'année 1951 à l'été 1953.

2-La mise en place : missions, organisation, personnel, budget et niveau d'activité entre septembre 1952 et fin 1953.

Le premier directeur de l'office, M Jean Lescuyer, ambassadeur de France est nommé par décret du 11 août 1952. Il restera en fonction jusqu'au 1^{er} novembre 1954.

Selon son premier rapport d'activité, l'OFPRA a commencé à fonctionner le 22 septembre 1952, soit deux mois après le vote de la loi du 25 juillet 1952 et sept mois avant la publication du décret du 2 mai 1953 relatif à cet office.

Les deux grandes missions de l'office.

Si ses missions sont fixées par les articles 2 et 4 de la loi de 1952 et par les articles 2, 3 et 5 du décret de 1953, des notes internes les commentent dès avant la publication complète de ces deux textes.

Par exemple une note interne rédigée avant la publication du décret du 2 mai 1953 distingue deux grandes missions: la protection juridique et administrative des réfugiés et apatrides et la reconnaissance de la qualité de réfugié ou d'apatride.

En ce qui concerne la première mission, elle indique que « ...le décret portant règlement de l'office précisera ses attributions reprises de l'arrangement du 30 juin 1928 et de la Convention du 28 octobre 1953 qui seront les suivantes... » (suit l'énumération de ce qui deviendra à quelques légères modifications près de rédaction l'article 5 du décret du 2 mai 1953).

En ce qui concerne la seconde, la même note renvoie à la définition des réfugiés où il est indiqué que « *Les diverses conventions auxquelles la France est partie créent une obligation au Gouvernement français en faveur de certaines catégories de réfugiés ; elles sont mentionnées dans l'article 1^{er} de la convention du 28 juillet 1951...* ».

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'OFPRA 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, avec le risque, qui se vérifiera en certaines occasions, d'un certain conservatisme de la part du MAE.

L'entrée en fonction du conseil d'administration et ses thèmes de délibération.

Le conseil se réunit pour la première fois le 26 mai 1953 entre 15 h 30 et 17 h 45, une deuxième fois le 14 octobre et une troisième fois le 16 décembre de 15 h 30 à 17 h 30.

Il traite bien sûr de la situation budgétaire de l'office, de la rémunération des agents, de la création de la CRR et de la section du contentieux de l'office, de la désignation du représentant du conseil à la CRR mais aussi de l'interprétation de la Convention de Genève et de la loi du 25 juillet 1952 ainsi que de la doctrine de l'office sur le statut de réfugié et

¹⁶ Une note du 29 novembre 1952 décrit la ligne de conduite adoptée par l'OFPRA dans l'attente de la création de la CRR en ce qui concerne les personnes faisant l'objet de restrictions de séjour (refus de séjour, refoulement ou expulsion). C'est l'office qui fait valoir lui-même les arguments des réfugiés auprès des services du ministère de l'intérieur et qui informe ces derniers de son intention de reconnaître la qualité de réfugié à ceux qui sont sous le coup de l'une de ces mesures.

d'apatride (cf plus loin, p 14) en application du b) du premier alinéa de l'article 13 du décret du 2 mai 1953.

Le budget et les recettes.

Les débuts de l'OFPRA présentent un coté homérique.

La paierie générale verse le 29 août 1952 la somme de 12.500.000 F, qui correspond au budget du 3^{ème} trimestre, sur un compte ouvert à la Société générale au nom de l'OFPRA. Mais comme aucun agent comptable n'a encore été nommé, « *cette somme ne peut pas être mise à sa disposition* » selon une note du 30 août 1952 et le personnel ne peut donc pas être payé (cf p 8). Le cabinet du ministre doit intervenir auprès du Président du Conseil pour débloquer la situation : une mention manuscrite en marge de cette note indique que « *Le 4 septembre à 7 heures, Seydoux me téléphone que le Président Pinay a contresigné le décret nommant Buffad agent comptable et que le retard apporté à cette nomination est le fait de « manœuvres » de la part des Finances* ».

Parmi les recettes de l'office figurent les droits de chancellerie. Leur montant étant fixé par le décret n° 52-1094 du 25 septembre 1952, la note de service n° 11 reprend ce barème à l'attention des agents, en rappelle la date d'entrée en vigueur –le 3 octobre- et détaille les cas de dispense de paiement.

Plusieurs notes ultérieures précisent les conditions d'application de ce barème à des situations particulières (n° 24 et 26). Antérieurement, la note n° 7 avait exclu tout cumul entre droits de timbre et droits d'enregistrement.

Survivance des pratiques de l'OIR, l'office a maintenu, dans un premier temps, une contribution de 100 F pour frais de correspondance à la charge des demandeurs du statut de réfugié (note de service n° 14). La note de service n° 47 est ensuite venue annuler la note n° 14 en demandant aux agents de cesser de réclamer cette contribution¹⁷.

Le projet de budget pour 1954 se monte à 62 millions de francs en recettes (46 millions de subvention de l'Etat et 16 millions de recettes propres) et en dépenses (dont 52 millions de rémunérations et charges sociales).

L'étendue du contrôle financier.

Parallèlement se met en place le contrôle financier de l'office. Dans une note du 24 juin 1953 adressée à la DAAS du MAE, le directeur de l'office observe que si le projet de décret est conforme aux règles découlant du décret du 25 octobre 1935 il établit un double contrôle sur l'engagement et l'ordonnancement des dépenses et s'interroge sur sa compatibilité avec les articles 7 et 30 du décret du 2 mai 1953 aux termes desquels « *le directeur est chargé de la gestion financière de l'office et en est responsable* » et « *le directeur de l'office ordonnance les dépenses de celui-ci* ». Il conclut par la remarque suivante : « *Le projet de décret instituant un contrôle minutieux et détaillé de toutes les recettes et dépenses de l'office, il est permis de se demander si le directeur peut être tenu, dans ces conditions, pour responsable de la gestion financière de cet établissement* ».

Dans une note du 17 juin 1953 adressée au directeur de l'office, son agent comptable venait de lui indiquer qu'il n'avait aucune remarque à formuler sur l'arrêté interministériel fixant les attributions du contrôleur financier de l'office en matière d'engagement, de constatation, de liquidation et d'ordonnancement de la dépense mais que, chargé d'assurer le fonctionnement des services de comptabilité par l'article 33 du décret du 2 mai 1953, il estimait souhaitable de

¹⁷ La délibération du conseil du 16 décembre 1953 indique que les recettes correspondantes (350 000 F) ont été placées dans un compte à régulariser et que ces recettes figureront au budget 1954 sous une quatrième ligne intitulée « recettes diverses » de l'OFPRA.

prendre corrélativement un autre arrêté interministériel pour fixer les règles de comptabilité applicables à l'office conformément à l'article 36 du même décret.

Le personnel et ses obligations.

La cessation de son activité fin janvier 1952 a entraîné la mise au chômage des anciens salariés contractuels de l'OIR. Une soixantaine d'entre eux ont néanmoins continué à travailler bénévolement pour l'office en cours de création, non sans « déprime » en raison des attermoissements dans sa création si l'on en croit une note manuscrite du 20 mai 1951, et ont repris leur travail régulier le 1^{er} juillet 1952. Pendant cette période, ils ont bénéficié d'indemnités de chômage ou de secours du SSAE (3 millions de F, dont 2 millions d'avances à récupérer sur le budget de l'OFPRA). En octobre 1952, certains ne sont toujours pas payés et deux d'entre eux, qui se sont fait radier du régime d'indemnisation du chômage sur la foi d'une promesse de paiement avant le 1^{er} octobre, se plaignent au nouveau directeur dans une lettre du 6 octobre 1952 du non respect des engagements pris par leurs chefs et soulignent qu'ils se trouvent dans une situation critique de risque d'expulsion de leur logement, n'ayant pu payer ni le loyer ni les charges depuis le début de l'année 1952.

Les échanges de notes entre les responsables des anciens offices (dont celui de l'office central des réfugiés russes, M Maklakoff) et le DAAS insistent beaucoup, de 1950 au début de 1952 sur l'indispensable continuité du personnel de protection, en contact avec des publics étrangers. Dans le débat sur le choix entre un organe international ou national, les représentants des offices font valoir le concours qu'apportent des compatriotes connaissant les pays d'origine, leur histoire, leur culture et leurs lois et la valeur ajoutée de leurs services d'interprétariat ou d'authentification de documents¹⁸. La supériorité du système de protection internationale tient, selon eux, à l'étroite association des offices nationaux qui jouent un rôle de filtre, de conseil et d'orientation. Le recrutement par l'OFPRA d'agents réfugiés et l'organisation de cet office en sections nationales qui seraient les interlocutrices des offices nationaux leur apparaît également comme indispensable pour les mêmes raisons.

En 1953, le personnel de l'office compte 74 personnes. Le directeur et le secrétaire général sont des agents des Affaires étrangères. Les chefs de division sont français.

Spécificité du nouvel établissement et conformément aux attentes exprimées par les dirigeants des anciens offices, la moitié du personnel est composée de réfugiés de divers pays, qui en connaissent bien les coutumes et les langues, engagés par contrats de trois mois renouvelables. Une vingtaine d'entre eux possèdent la qualité d'officier de protection : le rapport d'activité de l'office sur la période 22 septembre 1952-31 octobre 1954 relève à cet égard que « *Ces officiers de protection appartenaient à l'élite intellectuelle et morale de leur nation. Ils ont occupé pour la plupart, avant d'être réfugiés, d'importantes situations dans la politique ou dans les services diplomatiques et consulaires* ».

Les permanences du samedi et les congés sont réglés par notes de service (notes de service n° 29 et 52).

Les agents sont tenus au secret professionnel, sous peine de licenciement (note de service n° 50).

¹⁸ Une note du 27 juin 1951 de Paul Chastand relative à l'Office des réfugiés russes mentionne les attributions consulaires de cet office et les différents types de documents qu'il délivre. Elle décrit également son organisation en deux sections (section consulaire qui délivre les certificats et section administrative qui reçoit, conseille et intervient auprès des pouvoirs publics).

Echo assourdi des pénuries de guerre qui se font encore sentir en 1953, il est rappelé au personnel qu'il ne doit ni utiliser ni remplacer le matériel de la société de ménage (note de service n° 48) !

Les locaux.

Si l'OFPRA a hérité quatre locaux distincts des offices antérieurs, ces locaux devaient être d'une taille très juste pour accueillir tout le personnel de l'office puisqu'on sait qu'un incendie est survenu dans un baraquement installé dans la cour de l'un d'entre eux et que ce baraquement n'était pas assuré.

Les agents sont invités par la note de service n° 28 à bien fermer la porte lorsqu'ils sortent afin d'empêcher des étrangers de pénétrer dans les locaux, à s'identifier par 3 coups de sonnette lorsqu'ils rentrent et à éteindre les lumières en quittant les bureaux.

Cette consigne de sécurité ne doit pas occulter l'importance attachée à l'accueil du public dans les locaux dont témoignent les premiers rapports d'activité.

L'activité de l'office en 1952-1953.

Le courrier de l'OFPRA (arrivée et départ) passe de 4.000 lettres par mois en novembre 1952 à plus de 6.000 dès mars 1953 (dont la moitié pour la section espagnole) et se maintient à ce niveau après le fléchissement enregistré durant l'été ; environ 3.500 documents sont délivrés mensuellement (avec une recette de 1.500.000 F) et plus de 2.000 visiteurs sont reçus chaque mois.

Dans un communiqué relatif à l'année 1953 publié par une revue, il est indiqué que l'OFPRA a délivré 43.943 documents en 1953 et enregistré 69.222 lettres à l'arrivée et au départ, « *ce qui explique les lenteurs dont se plaignent parfois ceux qui ont recours aux services du 7 de la rue Copernic* », lenteurs qu'il conviendrait d'attribuer au sous-calibrage des moyens de l'office.

Selon une note du 11 mai 1953 du directeur de l'OFPRA, l'office a enregistré 6080 nouveaux réfugiés entre septembre 1952 et fin mars 1953, dont 1759 Polonais, 1659 Espagnols, 768 Russes, 614 Yougoslaves, 293 Tchécoslovaques, 215 Ukrainiens, 180 Roumains et 139 en provenance d'URSS.

La mise en place de la CRR et son activité en 1953-1954.

L'OFPRA s'adresse à la Direction générale du personnel, du budget et des affaires techniques du MAE le 9 juillet 1953 pour indiquer que le Président de la CRR entend réunir celle-ci pour la première fois au Conseil d'Etat dans le courant du mois de juillet et que se pose à cette occasion la question de la rémunération des membres de la CRR (indemnités du Président, des assesseurs, des rapporteurs, de la secrétaire, du garçon de bureau), qui nécessite l'ouverture par le ministère des finances d'un crédit de 282.000 F pour le deuxième semestre 1953 et de 564.000 F pour 1954. Le directeur de l'OFPRA rapporte le 23 septembre au Président de la CRR, après que le ministère des affaires étrangères a essuyé un refus de la part de la direction du budget, que celle-ci « *estime que le versement de ces indemnités ne paraît pas indispensable compte tenu du fait que tous les membres de la Commission occupent un emploi public rémunéré et que les réunions de la Commission auront lieu sans doute pendant la durée normale du travail* ». ¹⁹

Début novembre, un compromis est trouvé entre l'OFPRA et la direction du budget au cours d'une réunion consacrée à ce sujet et il est alors convenu que le Conseil d'Etat versera toutes les indemnités (sauf à l'assesseur représentant le HCR) puis se les fera rembourser par l'OFPRA.

¹⁹ Cette remarque confirme l'impression déjà notée (cf note 11) que pour le ministère des finances les moyens dédiés aux institutions en charge de l'asile peuvent sans aucune difficulté être sous-calibrés, voire nuls.

Selon le premier rapport d'activité de l'OFPPRA, la CRR a tenu sa première réunion fin juillet 1953 et a examiné durant cette année 120 affaires : 65 concernant des décisions prises par l'OFPPRA et 55 des décisions prises par le ministre de l'intérieur (avis sur les restrictions au séjour²⁰). S'agissant des décisions prises par l'OFPPRA, 48 ont été confirmées et 13 annulées si bien que le taux d'annulation ressort à 20 %²¹.

Pour défendre ses décisions devant la CRR, l'OFPPRA a mis en place en juillet un bureau du contentieux dont la création avait été décidée le 26 mai 1953 par le conseil de l'office et composé de trois personnes (un chef de bureau, Mme Bidault, un secrétaire administratif, Melle Massat, et une dactylo)²². En 1953, il a transmis 189 rapports ou mémoires en défense à la CRR et reçu notification de 35 décisions ; il a également accueilli 200 visiteurs. L'activité de ce bureau concerne surtout les réfugiés espagnols à qui l'OFPPRA a notifié durant le dernier trimestre 504 décisions de rejet et 150 de retrait (par comparaison, les autres sections ont notifié de 15 à 20 rejets par mois).

3-Les méthodes et les outils de travail.

Sans qu'il s'agisse nécessairement d'une pratique régulière, il semble que les méthodes de travail ont été parfois débattues au sein d'un comité de direction avant de donner lieu à formalisation dans des notes de service. On trouve ainsi dans les archives le compte-rendu cursif d'une réunion (sans doute interne) du 1^{er} octobre 1952 où sont soulevées et tranchées de nombreuses questions pratiques (paiements des taxes à l'acte, à l'expédition ou à la copie juste avant l'entrée en application à compter du 3 octobre du nouveau barème ... ; délivrance ou non de certificats de vie et de certificats de bonne vie et mœurs²³ ; formule des légalisations de signature...).

Les notes de service (NS), dont la forme semble héritée de l'OIR²⁴, permettent d'appréhender les méthodes de travail attendues du personnel de l'office.

Les consignes sur la tenue des dossiers et la rédaction des décisions et documents.

Plusieurs notes de service comportent des prescriptions sur la manière de traiter les dossiers ou de rédiger :

²⁰ Selon le rapport d'activité de l'OFPPRA portant sur la période septembre 1952-octobre 1954, 192 recours ont été enregistrés à ce titre par la Commission, qui a rendu 47 avis. Ce rapport ajoute que « *L'expérience a mis en lumière la précarité de la situation de très nombreux réfugiés qui, bénéficiant de l'effet suspensif de leur recours en matière d'expulsion, ne peuvent durant les mois d'instruction de leur affaire exercer leur droit au travail : en effet, les mesures administratives qui les frappent entraînent automatiquement le retrait de leur carte de travail* ». Il est donc recommandé « *d'étendre l'effet suspensif des recours au domaine du travail et de permettre, par des autorisations renouvelables aux réfugiés ayant interjeté appel devant la Commission de continuer à travailler.* » La nécessité de conférer un caractère suspensif au recours devant la CRR est bien identifiée par l'OFPPRA à ses débuts.

²¹ Selon le rapport d'activité de l'OFPPRA portant sur la période septembre 1952-octobre 1954, la CRR a enregistré 520 recours contre des décisions du directeur et a statué sur 286 affaires. Elle a annulé 58 décisions et rejeté 228 recours, ce qui donne un taux d'annulation légèrement supérieur à 20 %.

²² La délibération du 26 mai 1953 insiste sur la nécessité de bien distinguer entre la section du contentieux de l'office et le secrétariat de la CRR qui n'a rien à voir avec lui. Pour bien marquer cette différence, il est envisagé d'installer le secrétariat de la CRR rue Scribe, dans des locaux du ministère de la Santé.

²³ Le principe de leur délivrance sera acté par l'article 5 e) du décret du 2 mai 1953.

²⁴ Le fonds Chastand contient une note de service n° 54 de l'OIR, datée du 24 août 1951, qui décrit les conséquences de la réduction des effectifs imposée à l'organisation (cf p 4) et la nouvelle répartition des responsabilités qui en découle. Elle mentionne l'existence d'une Commission de révision, saisie par le chef du Service de protection, qui examine les projets de décision de refus ou de retrait des décisions d'éligibilité.

- .une note insiste sur la nécessité pour le demandeur de remplir et signer personnellement le formulaire sauf s'il est illettré (NS n° 10, 4°) ou d'accompagner toute demande de certificat d'une photo (n° 20);
- .la délivrance des récépissés est réglée par la NS n° 17 ;
- .la première note de service, datée de septembre 1952, décrit la manière dont doivent être visés les documents étrangers dans les décisions de l'OFPRA ;
- .une note (NS n° 36) précise que seuls les chefs de division (CD) et officiers de protection (OP) peuvent signer les lettres; par sa note antérieure n° 10 (1°) le directeur avait délégué aux chefs de division le pouvoir de réviser les décisions prises par les OP en matière d'éligibilité des réfugiés mais avait indiqué retenir le pouvoir de décision en cas de contradiction entre l'avis du CD et de l'OP ;
- .deux autres notes (NS n° 15 et 32) détaillent le contenu des décisions selon qu'il s'agit d'un rejet ou d'un retrait du statut et les modalités de leur notification avec en annexe quelques modèles de décision et de notification (la NS n° 10, 3° et 5° avait déjà traité des règles de notification des refus d'admission au statut de réfugié et de la motivation des décisions par référence à un article déterminé de la Convention de Genève de 1951);
- .la NS n° 34 formalise les règles d'enregistrement du courrier ainsi que la manière de présenter les parapheurs de correspondance avec des bordereaux ;
- .la NS n° 5 prescrit aux agents de ne pas remettre copie des courriers administratifs aux demandeurs afin d'éviter de leur donner des arguments pour contester les décisions de l'office devant la Commission de recours ;
- .la NS n° 21 invite les agents à transmettre au bureau du contentieux toute correspondance de cette nature ;
- .la NS n° 43 fixe les modalités de légalisation et de certification des signatures ;
- .la NS n° 46 rappelle qu'il est interdit de gratter ou d'effacer des mentions sur les documents et que toute modification doit être portée à l'encre rouge après avoir rayé la mention à modifier;
- .la NS n° 30 fixe les délais de délivrance des documents ;
- .une note du 27 juillet 1953 précise l'organisation des relations avec les services de la main d'œuvre (cf plus loin, p 20) afin de raccourcir les délais de délivrance des titres de travail aux réfugiés (toute correspondance doit être écrite et adressée au correspondant préidentifié).

La standardisation des décisions.

Dès ses débuts, l'office tente de standardiser ses décisions et ses certificats à l'aide de modèles dont l'usage est prescrit à tous les agents. Il met également au point des modèles d'avis de rejet et de retrait du statut ou d'attestation permettant aux femmes de réfugiés espagnols de faire état de leur lien de parenté avec un réfugié (cf p 18).

En dépit de ses effectifs limités, l'OFPRA apparaît, à la lecture de ses premières notes de service, comme un établissement fortement hiérarchisé et très directif vis-à-vis de ses agents, dont les actes et comportements professionnels sont fermement encadrés.

Les documents d'archive ne permettent pas, à ce stade, de mettre en évidence la justification d'un tel parti pris : souci de cohérence dans les décisions ou de sécurité juridique, d'efficacité et de gain de temps, facilitation du contrôle hiérarchique, lisibilité pour les destinataires...

La documentation.

La question semble avoir été rarement abordée. Elle l'est au moins une fois lors de la commission interministérielle du 1^{er} décembre 1952 (cf p 19) à l'occasion de l'examen des questions de nationalité. Le représentant du ministère chargé de la population fait observer « *qu'en raison de la complexité des problèmes qui se poseront, l'Office devrait se créer une documentation sur les législations étrangères en matière de nationalité* ».

Une longue discussion s'ensuit. « *Me Rubinstein possédait une documentation considérable, mais il l'a emportée. Chaque officier de protection s'est naturellement constitué une documentation personnelle. D'autre part, la bibliothèque d'un avocat polonais a été rachetée.* » Le président conclut qu'il est toujours possible de se documenter à la Chancellerie et qu'un crédit de 500.000 F permet à l'office de procéder à des consultations juridiques²⁵.

Sont ainsi dès le départ mis en évidence quelques traits caractéristiques de la question documentaire à l'OFPPA : l'absolue nécessité d'une documentation à jour pour exercer correctement les missions ; l'importance des documentations personnelles des officiers de protection en l'absence d'organisation collective performante; la fragilité des fonds personnels; la dispersion des fonds publics et la difficulté de constituer un fonds centralisé et exhaustif ; la limitation des moyens budgétaires...

4-La formalisation des règles de fond à appliquer pour la détermination du statut.

Plusieurs notes de doctrine signées en 1953 précisent les règles de fond à appliquer aux demandeurs d'asile et le contenu de certaines d'entre elles est ensuite repris dans les notes de service signées par le directeur de l'OFPPA.

Parmi ces notes, celle du 19 mai 1953 décrit le régime appliqué aux réfugiés (entrée, séjour, travail, exercice des professions commerciales, industrielles, agricoles ou réglementées, chômage, sécurité sociale) en distinguant, avant l'entrée en vigueur de la convention de 1951, entre les réfugiés soumis à réciprocité dont les avantages sont moindres et les réfugiés dits statutaires qui bénéficient de la dispense de réciprocité diplomatique et dont les avantages sont plus étendus. La note souligne ensuite que la dispense de réciprocité législative est étendue à tous les réfugiés en vertu de la convention de 1951.

A vocation essentiellement descriptive ou explicative, ces notes prennent parfois parti sur des questions de droit délicates dont la solution sera contredite ultérieurement par la jurisprudence.

La note du 19 mai 1953 relève ainsi au sujet de l'expulsion que ni la convention de 1951 ni la loi de 1952 n'évoquent l'assignation à résidence des réfugiés indésirables en France car munis d'un casier judiciaire mais qu'aucun pays ne souhaite accueillir. Elle en induit que « *Cette mesure administrative... aurait pour conséquence pratique d'éviter de la part des réfugiés le recours contre une décision administrative qui n'est pas l'expulsion* ». La CRR va rapidement se prononcer dans un sens contraire et admettre les recours contre tous les types de décisions, y compris les assignations à résidence (Avis du 6 juin 1955, in F Tiberghien, La protection des réfugiés en France, p 211).

-La note de service n° 10 pose deux règles fondamentales :

..« *l'éligibilité des réfugiés ne peut être déterminée au bénéfice du doute* » (8°) ;

..« *les femmes et les enfants mineurs qui rejoignent ou ont rejoint le chef de famille reconnu déjà comme réfugié, ne peuvent être admis à l'éligibilité, à moins qu'ils n'aient à se réclamer personnellement d'événements survenus avant le 1^{er} janvier 1951* » (8°)²⁶.

²⁵ Dans la note du 4 janvier 1951 (cf note 11), le montant des crédits nécessaires pour les consultations juridiques avait été estimé à 1.000.000 F en année pleine pour 1950 et à 250.000 F pour la période transitoire, avec une remarque judicieuse pour cette dernière « *Paraît difficile à comprimer dans une période de mise en place* ».

²⁶ La position exprimée dans cette note a été rapidement remise en cause par la jurisprudence de la CRR. Dans son rapport d'activité portant sur la période septembre 1952-octobre 1954, l'OFPPA relève en effet que « *Certaines décisions de la Commission des recours ont fait jurisprudence. Il s'agit plus particulièrement de décisions concernant les parents proches de réfugiés espagnols (épouse ou enfants) qui, d'Espagne, viennent rejoindre leur mari ou leur père et mère réfugiés inscrits à l'Office et ne peuvent, de ce fait, obtenir un passeport national en France.* » Premier signe d'une propension de l'office à interpréter à sa façon la portée de la

-La note de service n° 45 datée du 26 novembre 1953 reprend le contenu d'une note interne du premier semestre 1953²⁷ et de la circulaire en date du 26 mai 1953 adressée aux préfets de métropole et d'Algérie par le ministre de l'intérieur²⁸ après avis du conseil de l'office sur

jurisprudence de son juge d'appel et à s'en écarter, ce même rapport, après avoir cité l'extrait de l'acte final de la Conférence des Plénipotentiaires à Genève relatif au principe dit de l'unité de famille, souligne que « ...cette simple recommandation, qui ne saurait d'ailleurs avoir par elle-même valeur impérative, n'a pas pour objet, de l'avis de la Commission des recours, de faire reconnaître à tous les membres d'une même famille un statut juridique semblable. » Cette analyse figurait déjà dans une note interne non datée mais rédigée début 1953 dans la quelle il est indiqué sous la rubrique « Assimilation au statut de réfugié » : « 1) Peut bénéficier de la qualité de « réfugié », par ailleurs strictement personnelle, sauf cas d'espèce, les enfants qui sont arrivés en même temps que leurs parents venus chercher asile sur notre territoire. On peut, dans cette hypothèse, considérer que c'est le groupe familial au complet qui a acquis la qualité de réfugié...^{2°} Il en est de même de l'étrangère qui vient rejoindre son mari sur notre territoire ; elle ne saurait être considérée comme réfugiée politique du seul fait que celui-ci s'est vu reconnaître cette qualité. 3) Enfin, la qualité de réfugié ne peut s'acquérir par mariage, même si par le jeu de sa loi nationale l'étrangère en cause perd en se mariant sa nationalité d'origine. Les recommandations qui sont faites au Gouvernement pour assurer le maintien de l'unité de la famille par le préambule de la convention du 28 juillet 1951 ne doivent pas être comprises comme signifiant obligatoirement l'unité de statut juridique ou de nationalité de ses membres. » Les termes de cette note de 1953 reproduisent eux-mêmes largement l'analyse contenue dans une lettre n° 354 adressée le 12 mai 1952 par le ministre de l'intérieur à la DAAS («...Les errements anciens devraient être abandonnés et la notion d'unité de la famille, qui a souvent inspiré sur ce point le service d'éligibilité de l'IRO, ne devrait pas être comprise dans le sens d'une unité de nationalité ou de statut juridique de ses membres. Ce terme, qui figure dans certaines conventions et qui est repris dans les vœux qui précèdent la convention du 25 juillet 1951, doit être compris dans le sens de regroupement de la famille ». Il faut attendre 1957 pour que la portée de ce principe soit interprétée de manière impérative par la CRR dans une décision Baselga du 12 mars 1957 (F Tiberghien, La protection des réfugiés en France, p 222).

Les autres décisions ayant fait jurisprudence, selon le même rapport, concernent les étrangers d'Europe centrale, naturalisés israéliens en application de la loi du 1^{er} avril 1952 du fait qu'ils n'ont pas décliné cette nationalité, qui tombent dès lors sous le coup de l'article 1^{er}, C, 3^o de la Convention de Genève. Cette jurisprudence fréquemment appliquée par la CRR à la suite de l'office sera à son tour abandonnée par la CRR en 1982 (F Tiberghien, La protection des réfugiés en France, p 112).

²⁷ Sous la rubrique « Reconnaissance de la qualité de réfugié », elle indique que la qualité de réfugié ne peut être reconnue qu'à des individus entrés régulièrement en France et que « ...si l'office est saisi d'une demande, qu'elle émane de personnes venant directement ou non du pays qu'elles ont dû fuir, la première question qui doit leur être posée est celle de savoir si elles sont ou non en possession d'une autorisation de séjour même provisoire. Au cas où elles ne détiendraient pas cette autorisation, elles devront être invitées à s'adresser immédiatement à l'autorité administrative compétente pour régulariser leur séjour en France...Ce n'est que lorsque les demandeurs sont munis d'une autorisation -fut-elle temporaire- de séjour que l'office a la charge de déterminer s'ils ont droit ou non à la qualité de réfugié. » Cette position semble avoir été mûrie dès avant la création de l'OFPPRA : dans une note du 10 mars 1951 où il s'interroge sur la future politique de l'OFPPRA dans plusieurs domaines (catégories à protéger ; utilité de cette émigration pour l'économie ; encouragement à l'intégration et à la naturalisation ; encouragement à l'émigration), Paul Chastand évoque l'absence de doctrine cohérente des préfetures quant à la délivrance des titres de séjour aux étrangers réfugiés qui ne sont pas en règle avec l'OIR. Il souligne que « Si le Gouvernement français veut exercer un contrôle sur toute l'émigration, il est de toute nécessité qu'aucun réfugié ne puisse recevoir un document quelconque des autorités administratives françaises, s'il ne leur présente un titre de protection délivré par le seul organisme français qualifié à cet effet, l'OFPPRA. Sous cette condition essentielle, les préfetures seront habilitées à délivrer le récépissé de demande de carte de séjour, d'une validité de 3 mois, période pendant laquelle les autorités de police se livrent à l'enquête réglementaire, avant la délivrance de la carte de séjour de résident temporaire ». Une note du 19 mai 1953 suggère dans le même sens d'accorder aux réfugiés se présentant en France une autorisation provisoire de séjour ne comportant pas les mentions « pour départ » ou « refus de séjour ».

²⁸ Cette circulaire de onze pages décrit le rôle de l'OFPPRA et de la CRR (en particulier en cas de recours contre les mesures administratives de refus de séjour, de refoulement, d'expulsion, d'assignation à résidence ou de limitation de la validité territoriale des titres de séjour) et précise le rôle des préfetures et services de police en matière de délivrance de cartes de séjour aux réfugiés et apatrides. Elle comporte une inexactitude de taille lorsqu'elle indique que les décisions prises par la CRR en matière de refus de la qualité de réfugié ne sont susceptibles d'aucun recours. Ces décisions sont en effet susceptibles d'un recours en cassation devant le Conseil

l'articulation entre admission au séjour et examen des demandes d'asile après le vote de la loi de juillet 1952.

Adressée aux officiers de protection, cette circulaire rappelle que ceux-ci doivent, sur le fondement de l'article 2 de la Convention de Genève, vérifier à l'occasion de l'examen des demandes d'éligibilité, le respect de ces dispositions. Elle distingue entre demandeurs résidant déjà en France²⁹ et demandeurs arrivant en France en vue de demander l'asile. A ce dernier titre elle distingue deux cas de figure, l'entrée sous couvert d'un passeport ou d'un titre en tenant lieu³⁰ et l'arrivée clandestine, et donne pour cette dernière hypothèse l'interprétation qu'il convient de faire de l'article 31 de la Convention de Genève sur l'immunité pénale des réfugiés. Rappelant que cet article vise ceux qui arrivent directement³¹ et que des poursuites pénales peuvent être entreprises contre des réfugiés qui résidaient auparavant sur le territoire d'autres pays où ils avaient le droit d'asile, « *Sans perdre de vue le légitime souci d'assurer le respect de la réglementation existante et le maintien de l'ordre public, il convient toutefois de faire preuve de compréhension et d'humanité dans l'examen de ces cas. C'est ainsi que dans ces cas le ministère de l'intérieur n'engage pas de poursuites contre les réfugiés qui, quittant leur pays d'origine, n'ont fait que traverser un autre pays avant d'arriver en France* ».

-Une note rédigée par le juriconsulte de l'office précise la définition de l'apatride et du réfugié ; son contenu est repris à l'identique dans la note de service n° 39 adressée aux agents³².

d'Etat ainsi que ce dernier le jugera moins de quatre ans plus tard (CE, S, Sieur Paya Monzo, 29 mars 1957, in F Tiberghien, La protection des réfugiés en France, p 222).

²⁹ La note souligne qu'aucun problème particulier ne se pose pour cette première catégorie et ajoute que la situation d'un étranger frappé par un arrêté d'expulsion doit être examinée sans égard à l'arrêté d'expulsion. Pour justifier sa position, le directeur cite l'opinion d'A Gros, juriconsulte du MAE, pour qui « *ce n'est pas la tâche d'un organisme de protection chargé d'un mandat de caractère international, de tenir compte d'un fait étranger aux conditions définies à la Convention de Genève pour refuser de « reconnaître » la qualité de réfugié à une personne qui en remplirait les conditions* ». Cette opinion d'A Gros figure dans une note du 18 novembre 1952 (fonds Chastand), qui se réfère au caractère déclaratif et non attributif de la reconnaissance de la qualité de réfugié d'après l'article 2 de la loi du 25 juillet 1952.

³⁰ La note vise en particulier le cas d'étrangers auxquels le statut a déjà été reconnu dans un autre pays. « *Leur cas doit être examiné dans les mêmes conditions que celui de tout étranger qui arrive en France sous couvert d'un visa de court séjour et selon les principes fixés par la circulaire n° 62 du 29 janvier 1947 du ministre de l'intérieur. Dans ces cas particuliers, l'OFPRA n'est pas compétent pour la délivrance de documents.* » Si l'intéressé est en revanche muni d'un visa d'établissement, « *il peut continuer d'exciper en France de sa qualité de réfugié et l'Office lui délivre un certificat de réfugié* ». Cette solution sera entérinée plus tard par la CRR (F Tiberghien, La protection des réfugiés en France, p 285). Une note du délégué pour la France du HCR en date du 19 juin 1953 (fonds Chastand) traite par ailleurs de la question de la validité automatique ou non en Belgique des décisions d'éligibilité prises en France par l'OIR à l'égard d'un réfugié espagnol. Elle indique que si le délégué en Belgique « *pourrait être amené exceptionnellement à formuler certaines réserves pour l'admission au mandat d'un réfugié espagnol antérieurement reconnu par l'OIR en France et à reconsidérer, le cas échéant, son éligibilité, il n'en irait pas de même...lorsqu'il s'agit d'un réfugié prouvant qu'il est reconnu par l'office des réfugiés français ; je n'ai en effet aucune raison de mettre en doute la pertinence des décisions prises par cette organisation travaillant en collaboration avec le délégation de l'UNHCR en France...* ».

³¹ Il en résulte « *que le premier acte que doit accomplir un réfugié en France est de se présenter aux autorités administratives ou de police. L'Office ne pourra qu'ensuite examiner leur situation sur présentation du récépissé de demande de carte de séjour...* ». Cette formulation est reprise mot à mot de la circulaire précitée du ministre de l'intérieur du 26 mai 1953, qui précise préalablement que l'article 31 de la convention ne s'applique pas aux apatrides.

³² Une note du 4 novembre 1952 adressée pour information aux officiers de protection (fonds Chastand) comporte un extrait du procès-verbal de la réunion interministérielle du 6 octobre 1952 au cours de laquelle a été abordée la distinction entre réfugiés et apatrides et a été donnée la définition, acceptée par tous les délégués, de l'apatride (toute personne qui n'est saisie par aucune loi interne sur la nationalité). Le nombre d'apatrides vivant en France est estimé à 5000, dont 500 par déchéance de la nationalité française. Une note du juriconsulte de l'OFPRA du 30 juin 1953 traite par ailleurs des obligations militaires des apatrides.

-La note de service n° 37 indique que l'application des décrets relatifs aux réfugiés est étendue à l'Algérie.

-Le conseil de l'office se prononce également sur plusieurs points de droit délicats et sur l'interprétation de la Convention de Genève.

A l'invitation du chef de division de l'OFPRA, M Imbault-Huart, qui l'interroge sur les causes de déchéance du statut de réfugié, le conseil répond à l'unanimité qu' « *elles sont restrictives et ne doivent pas être interprétées* » (délibération du 26 mai 1953, point 5 de l'ordre du jour).

Sur la question de l'erreur et de la fraude³³, le représentant du ministère de la santé publique, le Conseiller d'Etat Emmanuel Rain, rappelle la jurisprudence (une décision obtenue par manœuvre ou fraude peut être cassée)³⁴ mais fait observer que « *Cette question, fort importante, n'est pas du domaine du conseil... ; la loi l'a expressément réservée au directeur* »³⁵. Le délégué du HCR « *remarque qu'il faut cependant examiner à fond ces questions de reconnaissance en Conseil, afin d'éviter que des décisions soient prises par le Directeur contrairement à l'esprit des ministères techniques* ». La question, en raison de son importance, est reportée à une séance ultérieure.

Lors de sa deuxième réunion le 14 octobre 1953, le conseil consacre l'essentiel de ses débats à l'interprétation de l'article 2 de la loi du 25 juillet 1952, c'est-à-dire aux catégories de réfugiés qui relèvent de l'office³⁶. Deux thèses sont en présence, étant précisé que ce débat est soulevé au sujet de la décision à prendre sur le cas Avril de Vivero³⁷, réfugié péruvien sous mandat du HCR qui ne répond pas à la définition du réfugié donnée par la Convention de

³³ Le juriconsulte de l'office avait, dans une note datée du 5 février 1953 et évoquée ci-après (cf 6, p 25), déjà balisé le terrain en indiquant en substance qu'il était impossible de remettre en cause une décision d'éligibilité en cas d'erreur commise par l'OIR, un office de réfugiés ou l'OFPRA car ces décisions constitutives d'état créent des droits acquis sans qu'il y ait lieu à une nouvelle vérification. S'agissant de la fraude, il admet que « *l'intérêt de l'ordre public devrait l'emporter sur celui de la stabilité de l'état des personnes* ».

³⁴ Le conseiller juridique de l'Office s'était prononcé dans ce sens d'après une note du 19 mai 1953. La jurisprudence ultérieure de la CRR et du Conseil d'Etat l'a également admis, avec cependant des bornes (F Tiberghien, La protection des réfugiés en France, p 115).

³⁵ Cette remarque renvoie à la rédaction particulière des textes fondateurs de l'office: l'article 3 de la loi du 25 juillet 1952 dispose que l'office est géré par un directeur, qui est assisté d'un conseil tandis que l'article 13 du décret du 2 mai 1953 dispose que le conseil émet des avis sur « *les règles générales concernant l'admission à la qualité de réfugié* ». Les textes attribuant le pouvoir d'interprétation et de décision au directeur, il n'est pas surprenant que les notes de doctrine figurant dans les archives aient été pour la plupart élaborées à la demande ou à l'attention du directeur. En pratique, il semble que le conseil ne se soit pas borné à donner des avis ; sur quelques questions, il a en réalité, malgré le rappel à la loi d'E Rain, arrêté la position de l'office (voir aussi en ce sens, p 16 la conclusion du comité interministériel du 24 novembre 1952).

³⁶ Ce débat a été précédé d'échanges de notes entre l'office et le MAE dont la teneur est examinée plus loin (point 7, p 30). Par ailleurs, dans sa note du 5 février 1953 (cf point 6, p 25), le juriconsulte de l'office avait répondu à juste titre qu'en cas de rejet d'une demande d'éligibilité au statut il fallait toujours viser la loi de 1952 et, soit le statut du HCR (en cas d'événements postérieurs au 1^{er} janvier 1951), soit la convention de 1951 (en cas d'événements antérieurs au 1^{er} janvier 1951).

³⁷ Dans sa décision Avril de Vivero du 6 octobre 1954 (F Tiberghien, La protection des réfugiés en France, 2^{ème} éd, Economica 1988, p 465), la CRR a clairement tranché la question en ce sens que la loi du 25 juillet 1952 revêt un champ d'application plus large que celui de la Convention de Genève puisqu'elle vise également les réfugiés relevant du mandat du HCR, mandat qui résulte de la Résolution de l'assemblée générale des Nations Unies n° 428 (V) du 14 décembre 1950. La circulaire précitée du ministre de l'intérieur du 26 mai 1953 avait déjà indiqué qu'il résultait de l'article 2 de cette loi (l'OFPRA « reconnaît la qualité de réfugié à toute personne qui relève du mandat du HCR ») que « *sans bénéficier en France de l'ensemble des dispositions de la convention les personnes originaires de pays situés hors d'Europe peuvent, le cas échéant, se voir reconnaître la qualité de réfugié ; sur le plan administratif, leur cas doit être réglé d'une manière analogue à celui des réfugiés couverts par la convention ; une différence sera toutefois marquée par la nature du certificat qui leur sera délivré par l'OFPRA et qui précisera qu'il s'agit de personnes relevant du mandat du Haut-commissaire* ».

Genève. Attitude déjà relevée chez ce directeur du Quai d'Orsay (cf point 1, p 4), le président du conseil, M Serres, impute en ces termes cette difficulté au législateur « ...*la difficulté d'interprétation résulte de la rédaction défectueuse de l'article 2 de la loi du 25 juillet 1952. Celui-ci vise à la fois le mandat du Haut-commissaire et la Convention, alors qu'ils sont en opposition. Le mandat du Haut-commissaire est sans limitation, la convention est limitée dans le temps et dans l'espace, tout au moins en ce qui concerne la France* » et ajoute un peu plus loin « ...*le texte de loi a été complètement remanié par la Commission des affaires étrangères, en dehors de la direction des affaires administratives. Il rappelle que M Daniel Mayer a l'intention, lors des débats pour la ratification de la convention, de demander la suppression de la formule restrictive souscrite par la France lors de la signature. Si sa suggestion était adoptée, nous aurions à reconnaître comme réfugiés les victimes « d'événements survenus avant le 1^{er} janvier 1951 en Europe ou ailleurs* » et nous ne serions plus très éloignés de la définition contenue dans le mandat du Haut-commissaire, sauf la date limite. » Le débat du conseil, de haute tenue, tourne ensuite sur la question de savoir s'il faut interpréter la loi de 1952, la convention de 1951 qui reprend la définition de toutes les catégories de réfugiés ou le mandat du HCR qui est moins clair. Le délégué en France du HCR souligne que le « ou » qui figure à l'article 2 de la loi du 25 juillet 1952 ne peut pas être assimilé à un « et ». Puis, pour écarter l'analyse de M Serres selon laquelle les Américains du sud ne seraient bénéficiaires que du droit d'asile et comme tels administrés par le ministère de l'intérieur seul, il suggère d'accorder « *certaines avantages aux réfugiés sous mandat du Haut-commissaire, tout au moins en matière de séjour et droit d'asile* » ; pour écarter la position du représentant du ministère de l'intérieur qui n'a pas d'objection à l'analyse de M Serres et estime qu' « *il faut distinguer très nettement les deux catégories, l'une qui bénéficie de la convention, l'autre non* », le délégué oppose la circulaire du ministre de l'intérieur du 26 mai 1953 qui admet que tous les réfugiés sous mandat du HCR relèvent de l'office (cf note 28). Le débat se déplace alors sur le terrain de la nécessaire clarté des catégories de réfugiés (convention de 1951 et mandat du HCR) et de sémantique. M Serres rappelle alors « *qu'il y a trois catégories de réfugiés :*

-les « *statutaires* » (anciens réfugiés qui continuent à bénéficier de droits acquis) ;

-les « *conventionnels* » (convention de 1951) ;

-les *réfugiés de fait* (réfugiés sous mandat du Haut-commissaire). Mais il est à craindre que le mot « *réfugié* », s'il est employé pour cette dernière catégorie, n'induisse en confusion. »

Rétorquant au représentant du ministre du travail qui reprenait à son compte la suggestion du délégué en France du HCR d'admettre que les réfugiés sous mandat du HCR pourraient, dès maintenant et sans attendre le résultat du vote du Parlement sur la loi de ratification de la convention de 1951, relever de l'office sans bénéficier de cette convention, M Serres « *crain*t que ce ne soit pas une bonne solution. Une fois les réfugiés admis comme tels, il ne sera plus possible de les rejeter. Une distinction dans la dénomination devrait exister dès maintenant. Lorsqu'un réfugié de l'espèce se présente à lui, l'office pourrait adresser une lettre au ministère de l'intérieur indiquant que l'intéressé ne relève pas de la convention aux termes de la définition du réfugié, mais se trouve sous mandat du Haut-commissaire. L'office donnerait à l'intéressé une référence de la lettre, ce qui lui permettrait de se présenter à l'Intérieur ». Le conseil décide finalement d'examiner la mise au point de la question dans ce sens.

-La formalisation de toutes ces règles de fond par l'OFPRA, qui engage l'avenir et conditionne la correcte application du droit dans le futur, n'est pas le résultat d'un travail isolé mais d'une vaste concertation interministérielle dont l'ouverture des archives a révélé l'ampleur.

Et à l'issue de la concertation interministérielle, la plupart de ces règles sont validées par le conseil de l'office.

5-Les relations avec les autres administrations et avec les pays étrangers.

Même s'il a été créé -à l'issue d'un long débat- sous la forme d'un établissement public autonome, l'OFPRA ne se conçoit pas et n'est pas géré comme une administration isolée des autres. L'office entretient des liens avec de nombreux services français ou étrangers.

5.1 Avec les administrations françaises.

Comme le rapporte son premier rapport d'activité, pour assurer la protection juridique et administrative des réfugiés et apatrides, l'office est *« en rapport constant à Paris avec les ministères de l'intérieur et du travail et avec la préfecture de police et, en province, avec les préfectures pour les nombreuses démarches, verbales ou écrites, que nécessite cette protection. C'est ainsi que l'Office doit intervenir fréquemment auprès de ces administrations pour faire observer les prescriptions de la Convention du 28 juillet 1951 en ce qui concerne, par exemple, les droits des réfugiés en matière de séjour et de travail, l'assistance judiciaire, l'assistance médicale gratuite, les bourses scolaires en faveur des enfants des réfugiés et le retrait des expulsions ou des refoulements, conformément aux règles établies par la convention internationale »*.

De même, le rapport d'activité de l'OFPRA portant sur la période septembre 1952-octobre 1954 mentionne que *« Une collaboration étroite entre l'OFPRA et les Services du ministère de l'intérieur, en matière d'enquête, apparaît indispensable. En effet, le ministère de l'intérieur est souvent en mesure de fournir à l'OFPRA des éléments d'information très importants : procès-verbaux d'audition des intéressés, dès leur passage à la frontière avant que des intermédiaires n'aient pu leur suggérer des déclarations à faire pour surprendre la bonne foi des services chargés de connaître leur cas, enfin des informations recueillies à l'étranger. »*

Plusieurs documents d'archive attestent de cette étroitesse des liens avec les autres administrations qui remonte à la période antérieure à la création de l'office et qui se poursuit après celle-ci.

La commission interministérielle pour la protection juridique des réfugiés.

Une commission interministérielle pour la protection juridique des réfugiés se tient sous l'égide du DAAS du MAE. Elle réunit, dans son bureau, des représentants du MAE, des ministères de la santé publique et de la population, de l'intérieur³⁸, du travail et de la sécurité sociale, de la justice, de l'Office des réfugiés et du SSAE.

La réunion du 6 octobre 1952 traite de l'apatridie (typologie et nombre) et de la position française sur le projet de convention préparé par l'ONU qui est examiné article par article

³⁸ Un courrier n° 354 du ministre de l'intérieur mentionne par exemple la conférence tenue le 28 avril 1952 au Quai d'Orsay au sujet des mesures envisagées en vue d'assurer, au moins partiellement, la protection juridique des réfugiés en attendant que le Parlement ait statué sur le projet de loi portant création de l'OFPRA. Une note antérieure de la DAAS, non datée, adressée à M Chastand fait état de deux réunions de la commission interministérielle, l'une le 21 septembre, l'autre le 11 octobre, pour examiner une demande d'avis au Conseil d'Etat portant sur la constitution d'un office central de réfugiés (expédient provisoire présentant l'avantage d'une procédure accélérée), les statuts de cet office et un projet de loi portant création d'un OFPRA. Cette dernière mention donne à penser que cette note date de 1950 et concerne les travaux préalables à la saisine du Conseil d'Etat intervenue peu après (cf note 2).

avant la réunion de la 7^{ème} session de son Assemblée générale³⁹. Elle aborde aussi la question des réfugiés espagnols sous plusieurs aspects : l'impact de la barrière de la date du 1^{er} janvier 1951 sur le sort des nouvelles demandes et la possibilité pour l'office d'avoir connaissance des premières déclarations faites à la police par les nouveaux arrivants ; la situation des femmes de réfugiés venant rejoindre leur mari mais pour qui le statut des réfugiés espagnols doit être considéré comme non extensible aux autres membres de la famille, sous réserve d'une étude très poussée.

La réunion du 24 novembre 1952 revient sur la situation des réfugiés espagnols à laquelle elle est presque entièrement consacrée. On décide par exemple que les espagnols entrés sous couvert d'un passeport national « *ne seront reconnus réfugiés qu'à titre tout à fait exceptionnel* », après enquête dans chaque cas pour savoir comment le passeport a été obtenu. On revient sur la situation des enfants et sur celle, plus complexe, des femmes de réfugiés. Le représentant du ministre de la santé et de la population explique que le statut personnel réservé aux espagnols en vertu de la convention consulaire de 1862 est parfaitement satisfaisant et que le statut de réfugié ne donne que deux possibilités supplémentaires, celle de divorcer et le régime des tutelles, mais « *ce ne sont que des questions de détail* ». Il poursuit « *Actuellement, les Espagnols viennent le plus souvent en France pour trouver de meilleures conditions de travail. Comme ce sont en général des gens frustes, qui veulent éviter de longues démarches, ils passent clandestinement la frontière et, sachant que c'est là le seul moyen de ne pas être refoulés, ils imputent à la politique du général Franco les motifs de leur entrée irrégulière. Si la situation de ces travailleurs pouvait être régularisée autrement, ils renonceraient à demander le statut de réfugié* ». Le représentant de l'office invite à distinguer trois périodes et confirme que « *depuis février 1948, la plupart des Espagnols viennent en France pour des motifs d'ordre économique et ne sont pas réfugiés* ». Après discussion, on conclut qu'« *il est convenu qu'en principe ces épouses seront considérées comme Espagnoles. Si elles veulent émigrer avec leur mari, elles recevront sans difficulté des titres d'identité et de voyage des préfectures. Elles constitueront une sorte de catégories intermédiaire entre les réfugiés et les Espagnols protégés par leur consulat. Ceci est évidemment regrettable mais ne crée pas de difficulté d'ordre pratique. Pour les enfants, s'ils sont venus avec leurs parents, ils sont reconnus réfugiés si les parents sont réfugiés. S'ils sont venus avec un parent non réfugié, rejoindre un parent réfugié, ils ne sont pas reconnus réfugiés.* » On décide également de refouler dans toute la mesure du possible les Espagnols qui entrent clandestinement en provenance d'Andorre car ils n'ont pas été menacés dans leur

³⁹ Les archives de l'OFPPRA permettent de retracer la suite de cette discussion. Par résolution du 6 novembre 1952, l'AG des NU a demandé aux Etats de se prononcer sur les articles de la convention de 1951 qu'ils seraient disposés à étendre aux apatrides et de présenter leurs observations au Conseil économique et social. Une note du MAE adressée le 16 avril 1953 au directeur de l'OFPPRA rappelle l'accord intervenu en octobre 1952 sur les clauses de la convention de 1951 à étendre aux apatrides et propose pour observation un projet de réponse au secrétaire général des NU. Ce projet invite à définir l'apatridie dans l'un des considérants du protocole et s'oppose à l'extension aux apatrides d'une part des articles 23 (assistance publique) et 24 (sécurité sociale) au motif qu'on peut appliquer sans inconvénient aux apatrides le statut des étrangers en général, d'autre part des articles 31 et 32 relatifs à l'expulsion au motif que les apatrides ne sont menacés ni dans leur vie ni dans leur liberté. Dans une note du 24 avril 1953 adressée au MAE, le directeur de l'OFPPRA insiste sur les inconvénients de la non extension des articles 23 et 24 aux apatrides en invoquant le cas des apatrides d'origine turque et de confession israélite qui résident depuis longtemps en France et se voient refuser par le ministère des anciens combattants les droits à pension alloués aux parents de déportés au motif qu'ils ne bénéficient ni du statut Nansen ni de la convention de 1951. Il en va de même pour l'allocation aux vieux travailleurs salariés en l'absence d'accord de réciprocité, accord dont les apatrides ne peuvent, par définition, pas bénéficier. Elle suggère que l'office puisse signaler aux organismes de sécurité sociale et au ministère des anciens combattants les cas jugés dignes d'attention particulière par l'office.

vie dans leur dernière résidence⁴⁰. Le président conclut que la réunion « *qui n'a pas eu d'autre objet que d'éclairer les problèmes ne peut remplacer, pour la fixation de la doctrine de l'Office, les décisions que seul le Conseil de l'office a qualité pour prendre. Les avis donnés...ne sont pas exécutoires...on établira de cette réunion comme des suivantes un procès-verbal détaillé qui servira de base à la rédaction d'une proposition générale qui sera soumise à l'appréciation du Conseil qui sera convoqué dès lors que l'étude en cours sera au point* ».

La réunion du 1^{er} décembre 1952 traite de multiples questions : la compétence de l'office⁴¹ ; le cas des Israélites provenant de pays extra-méditerranéens ; les expulsés ; les Espagnols ; les questions de nationalité ; les Légionnaires espagnols ; les mentions à apposer sur les certificats⁴².

Le ministère de l'intérieur.

Des réunions régulières se tiennent avec les représentants du ministère de l'intérieur sur la base d'ordres du jour élaborés par l'OFPRA et pour trancher des questions délicates d'accès au statut ou d'admission au séjour.

Un compte-rendu de la réunion tenue le 2 décembre 1953 sur un ordre du jour qui comporte cinq questions admet par exemple

.qu'« il sera possible de reconnaître la qualité de réfugié à une personne qui se trouve déjà sous le coup d'un arrêté d'expulsion. L'Intérieur est disposé à faire connaître à l'Office, sur sa demande, les motifs d'expulsion avant l'instruction des demandes des intéressés » ;

.ou que « Il y a lieu d'informer l'Intérieur que l'Office prend sous sa protection un étranger incarcéré ».

Les services du ministère du travail.

Des correspondances fréquentes sont échangées avec le ministère du travail pour favoriser l'accès des demandeurs d'asile ou des réfugiés au marché du travail.

En réponse à une demande du DAAS du MAE du 9 octobre 1952 (agissant lui-même à l'instigation d'A Parodi), la réponse du directeur de l'office évoque le 21 octobre 1952 la question des délais anormalement longs pour le renouvellement ou la modification des titres de travail des réfugiés espagnols, particulièrement en ce qui concerne la modification de la profession entre secteurs (passage de l'agriculture ou des mines vers l'industrie) et dans le

⁴⁰ Le sort des réfugiés espagnols en Andorre est ensuite abordé lors du conseil de l'office du 14 octobre 1953 (point 2 de l'ordre du jour). L'office distingue trois catégories avant de se prononcer sur les propositions du préfet des Pyrénées orientales quant aux titres à leur délivrer : ceux qui ont déjà été reconnus par l'OIR (pour qui il n'existe aucune difficulté et à qui l'on peut délivrer des certificats d'identité et de voyage) ; ceux qui sont reconnus réfugiés par l'autorité locale mais non par les autorités françaises (à considérer comme « asilés » et à qui l'on peut délivrer des titres d'identité et de voyage) ; ceux qui arrivent quotidiennement et ne peuvent être pris en charge. Le représentant du ministère de l'intérieur fait observer que le qualificatif « asilé » ne paraît pas très satisfaisant et qu'au sujet des titres de voyage il vaudrait mieux pour la France ne délivrer que des sauf-conduits (pour les autres pays un titre de voyage conviendrait).

⁴¹ Selon les discussions, l'OFPRA est considéré comme compétent pour 5 catégories : les réfugiés définis par la Convention de Genève de 1951 avec la réserve française (événements survenus en Europe avant le 1^{er} janvier 1951) ; les réfugiés relevant de cette convention au sens large (événements survenus avant le 1^{er} janvier 1951 hors d'Europe), ce qui correspond exactement au mandat du HCR ; réfugiés relevant de la compétence d'un autre organisme des NU (Palestine et Corée) ; les réfugiés ne relevant d'aucun organisme et dépourvus de toute protection ; les apatrides.

⁴² Est ici évoquée la suppression de la mention « *réfugié d'origine...* » que portait l'OIR sur les certificats de tous les réfugiés non statutaires (cf p 24) et que le MAE et le ministère de l'intérieur ont demandé de supprimer car il n'est plus possible de faire de distinction entre les catégories de réfugiés. Une étude plus approfondie est décidée. Une note postérieure de juin 1953 rédigée par A Maklakoff (fonds Chastand) souligne également les difficultés rencontrées dans l'application des appellations « *réfugié d'origine...* » ou « *réfugié de nationalité...* » et discute notamment du cas des Ukrainiens.

secteur industriel ou le changement de lieu de travail. Pour préparer cette réponse, une note interne à l'office en date du 15 octobre 1952 rappelle les conventions internationales⁴³ et la législation nationale⁴⁴ applicables ainsi que les quatre types de cartes de travail délivrées aux étrangers en vertu du décret du 5 juin 1946 pris pour l'application de l'ordonnance du 2 novembre 1945. Il y est clairement indiqué que la carte la plus favorable (carte permanente pour toute profession salariée) a été délivrée aux espagnols entrés en 1939 et qu'elle ne l'est plus qu'à titre exceptionnel. La carte la plus fréquemment délivrée est devenue la troisième dans la hiérarchie, à savoir la carte ordinaire à validité limitée, tandis qu'on ne délivre que la quatrième aux nouveaux entrants, c'est-à-dire la carte temporaire qui autorise l'exercice d'une activité déterminée pendant une durée limitée et parfois dans un canton déterminé. Elle souligne aussi que certains départements comme les Bouches-du-Rhône restent fermés aux étrangers, donc aux réfugiés.

Une note du 24 juin 1953 décrit le contexte de l'emploi (baisse du chômage et besoins de main d'œuvre) et suggère que le ministère du travail examine désormais les requêtes des réfugiés « *avec plus de logique, plus de compréhension, plus de souplesse et de rapidité* »⁴⁵. Une note en ce sens est adressée à ce ministère le 12 juillet 1953 où il est d'abord indiqué que l'office ne dispose pas des informations requises pour diriger utilement les réfugiés à la recherche d'un emploi ; il adresse donc les intéressés au SSAE « *qui se met en rapport avec les services intéressés par l'intermédiaire de ses assistantes sociales* ». Elle fait ensuite état des difficultés spécifiques rencontrées (délivrance de la carte de travail, possibilité de changer de profession ou de département) par des réfugiés qui acceptent au départ n'importe quel emploi et souhaitent ensuite utiliser plus efficacement leurs compétences. A la suite de cette démarche, des circuits courts sont prévus fin juillet 1953⁴⁶ avec la sous-direction de la main d'œuvre étrangère et l'office recevra des informations régulières sur le marché de l'emploi⁴⁷.

⁴³ La note mentionne incidemment que le ministère du travail a trois interprétations différentes de la réserve formulée en ces termes par la France sur l'article 7 de la convention du 28 octobre 1933 relative au statut international des réfugiés : « *L'article 7 ne saurait faire obstacle à l'application des lois et règlements qui fixent la proportion des salariés étrangers que les employeurs sont autorisés à occuper en France* ». Comment décompter cette proportion ? Par établissement ? Par industrie dans chaque département ? Par activité professionnelle au niveau national ? La note mentionne également la Convention de Genève du 28 juillet 1951. Si le ministère du travail nourrit lui-même trois interprétations différentes d'une réserve à une convention internationale de 1933, on imagine sans peine les difficultés d'application de tous ces textes sur le terrain... Une note du 1er juillet 1953 (fonds Chastand) signée par J Artinian, en charge du service arménien à l'OFPRA, souligne également les difficultés rencontrées par les réfugiés dans l'application de cet article 7. Elle mentionne par exemple que certains services de la main d'œuvre, lorsqu'ils reçoivent un engagement de travail de la part d'un réfugié, contactent l'employeur pressenti pour lui proposer l'engagement d'un travailleur français au chômage

⁴⁴ Sont évoqués la loi du 10 août 1932 protégeant la main d'œuvre nationale et l'article 7 de l'ordonnance du 2 novembre 1945. Cette dernière supposant, pour entrer en vigueur, un certain nombre de règlements d'administration publique, la note relève également qu'il existe une incertitude sur la date de cette entrée en vigueur.

⁴⁵ Ces termes sont déjà employés dans une note du 11 mars 1953 relative à l'émigration des réfugiés établis ou en résidence en France (fonds Chastand). Cette note s'interroge sur les causes de l'augmentation constatée dans les demandes d'émigration (400 par mois en 1950 ; 700 en 1951 ; 1400 fin 1951 et début 1952). La situation faite aux réfugiés sur le marché du travail est citée comme le point crucial. Elle mentionne que le réfugié se voit souvent proposer un emploi agricole, pénible et mal payé, avec une promesse, jamais tenue, de reclassement dans sa profession et que les difficultés sont insurmontables quand un réfugié demande à changer de département. Il est donc suggéré « *de réformer en profondeur les conditions de l'emploi des réfugiés et d'inciter les services de main d'œuvre à plus de compréhension à leur égard* ».

⁴⁶ Une note du 22 juillet 1953 de la sous-direction de la main d'œuvre étrangère du ministère du travail (fonds Chastand) répond favorablement à une demande de changement de profession présentée par l'OFPRA le 20 avril 1953 mais rappelle la doctrine ministérielle dans les termes suivants : « *...je saisis cette occasion pour rappeler qu'un étranger titulaire d'un contrat d'introduction ne peut se prévaloir d'un droit à changement de profession* ».

Une note de la sous-direction de la main d'œuvre du ministère du travail en date du 24 décembre 1953 apporte une réponse de même nature au sujet des difficultés rencontrées dans l'obtention des cartes de travail : l'office est invité à adresser une note écrite sur chaque cas. Une note interne à l'office explique les modalités pratiques de la liaison avec le ministère du travail (modalités qui seront diffusées aux officiers de protection) mais aussi les options prises par l'établissement : « *Il a été enfin décidé que seuls seront présentés les dossiers défendables et d'éliminer, pour un même dossier, toute autre tentative d'intervention émanant de groupements syndicaux ou comités nationaux* ».

Les services en charge de la sécurité sociale.

-Un autre exemple significatif d'intervention de l'office auprès d'autres administrations concerne le bénéfice de la sécurité sociale étudiante pour les plus de 20 ans. Une note adressée le 24 septembre 1952 par le conseiller juridique de la section espagnole au directeur de l'office mentionne que trois réfugiés espagnols ont signalé que leurs fils ne bénéficiaient plus de l'assurance maladie au-delà de 20 ans et étaient ainsi privés du bénéfice de la loi du 23 septembre 1948 étendant aux étudiants certaines dispositions du régime de sécurité sociale. L'auteur de la note se fonde sur la combinaison des articles 10 (clause de la nation la plus favorisée)⁴⁸ et 14 (dispense de réciprocité) de la convention du 28 octobre 1933 pour soutenir que la loi du 23 septembre 1948 doit être appliquée à ces étudiants et qu'il y a lieu de saisir de cette difficulté les ministères de l'éducation nationale et de la sécurité sociale. Deux lettres en ce sens sont adressées le 2 octobre 1952 à ces ministres en reprenant ce raisonnement juridique et en y ajoutant l'invocation de l'article 24 de la Convention de Genève du 25 juillet 1951. Dès le 23 octobre 1952, le ministre du travail et de la sécurité sociale répond en distinguant deux cas : celui des « réfugiés Nansen » qui peuvent effectivement bénéficier de la loi du 23 septembre 1948 au même titre que les étudiants britanniques ou sarrois⁴⁹ et celui des réfugiés visés par la convention de 1951. Pour ces derniers, la réponse est négative car l'article 24 de cette convention comporte deux réserves dont l'une porte sur les prestations payables exclusivement sur fonds publics. Or le régime de sécurité sociale des étudiants est alimenté par une importante subvention de l'Etat. « *...la question du régime des assurances sociales à appliquer aux étudiants étrangers et réfugiés n'a pas échappé à mon attention et...des instructions nécessaires vont être rappelées aux organismes de sécurité sociale compétents par une circulaire qui leur sera adressée prochainement.* »⁵⁰

lorsqu'il a rempli les obligations d'un engagement qu'il a souscrit en toute connaissance de cause et qui n'a été visé favorablement par les Services du ministère du travail que parce qu'il s'agissait d'une demande formulée pour un secteur d'activité déficitaire en main d'œuvre. Les demandes de changement de profession sont toujours examinées en tenant compte de divers éléments, notamment de la situation de l'emploi. Dans le souci de protection des travailleurs nationaux, qui inspire la politique du ministère du travail, en matière d'utilisation de la main d'œuvre étrangère, une suite favorable ne peut être donnée d'une manière automatique à ces demandes ».

⁴⁷ Une circulaire n° 70/54 du 9 décembre 1954 permettra aux réfugiés de bénéficier de la carte « *toutes professions salariées* » sur simple demande, supprimant ces limites professionnelles et territoriales (De la grande guerre aux guerres sans nom. Une histoire de l'OFPPA, OFPPA, p 14).

⁴⁸ La note cite à cet égard le précédent britannique.

⁴⁹ Pour faire aimablement comprendre au directeur de l'office qu'il n'a pas correctement analysé la situation des réfugiés dont il est chargé, le ministère du travail « *...ajoute que les réfugiés provenant d'Allemagne et les réfugiés provenant d'Autriche bénéficiaires de la Convention de Genève du 10 février 1938 et par conséquent de la clause de la nation la plus favorisée peuvent également prétendre bénéficier de la loi du 23 septembre 1948* ».

⁵⁰ L'administration de la sécurité sociale prend ici quelque liberté à l'égard de la convention en interprétant un « *exclusivement* » par « *principalement* ». Il n'est en outre pas certain que les instructions annoncées aient été effectivement données. En effet, en annotant une note interne du 7 janvier 1953 qui porte sur la protection sociale des réfugiés, l'annotatrice du MAE (Melle Masbrenier) remarque que « *Les Nansen... bénéficient également de la loi du 23 septembre 1948 qui étend aux étudiants certaines dispositions du régime de la*

Mécontent de cette réponse, le directeur de l'office revient à la charge auprès du ministre de la sécurité sociale par lettre du 7 novembre 1952. Il fait à son tour la leçon à la direction générale de la sécurité sociale en rappelant que les « réfugiés Nansen » visent les Russes, les Arméniens, les Assyriens, les Turcs, les Sarrois et Espagnols et lui demande de marquer son accord sur ce point. En ce qui concerne les réfugiés couverts par la convention de 1951, l'office indique que cette dernière convention, en cours de ratification mais déjà partiellement entrée en application avec le vote de la loi du 25 juillet 1952 (cf p 2), « est...la Charte de l'Office » et que tous les réfugiés politiques sont dorénavant des statutaires. Il sollicite donc sur cette base l'assimilation des réfugiés de la convention de 1951 aux précédents. Dans sa réponse du 11 décembre 1952, le ministre du travail et de la sécurité sociale confirme son accord en ce qui concerne les réfugiés Nansen et les réfugiés provenant d'Allemagne et d'Autriche couverts par la convention du 10 février 1938 mais maintient son refus pour les autres en indiquant qu'il n'est pas possible de mettre en application la convention de 1951 avant sa ratification et que ce ne sera pas non plus possible après cette ratification car l'article 24 1 b) ne comporte pas de clause de la nation la plus favorisée et réserve au ii) le cas des prestations payables exclusivement sur fonds publics (ce qui est le cas du régime des étudiants, financé à 90 % par une subvention de l'Etat). Le ministre entrouvre cependant une fausse porte de sortie : *«Toutefois, je ne suis pas ...opposé, pour des raisons sociales, à ce que les réfugiés soient admis au bénéfice de ce régime. Mais en raison de son mode de financement..., il est bien entendu nécessaire d'obtenir l'accord du Ministère des finances, direction du budget. Avant de saisir, éventuellement, ce département ministériel, je vous serais obligé de bien vouloir me faire connaître si des motifs d'influence culturelle française justifieraient l'extension de la législation de sécurité sociale des étudiants aux étudiants réfugiés.»*

-Les questions de sécurité sociale apparaissent, comme celles relatives au travail, d'une redoutable complexité et justifient des consultations interministérielles, sans doute fréquentes. Saisie par l'OFPRA le 1^{er} juin 1953 du cas d'un réfugié belge titulaire du statut Nansen et d'une rente de vieux travailleur qui désirait s'établir en France, la direction générale de la sécurité sociale répond le 25 juin 1953 que la convention générale de sécurité sociale du 17 février 1948 entre la France et la Belgique, rendue applicable aux réfugiés par un avenant du 9 août 1948, rend inopposable les conditions de résidence imposées par la législation à l'octroi des prestations de vieillesse. Elle précise « ...toutefois que ces dispositions ne concernent pas tous les avantages de vieillesse sans distinction ; leur mise en œuvre est subordonnée à la nature de la pension dont il s'agit. Le réfugié visé par votre lettre aurait donc intérêt à demander à l'organisme belge débiteur s'il pourrait obtenir, en vertu de la convention franco-belge de sécurité sociale et des textes subséquents, s'il vient résider en France, le maintien de sa pension belge ».

5.2 Avec les administrations étrangères.

L'office cherche parfois à obtenir ou à confirmer des informations auprès des représentations diplomatiques en France ou des autorités des pays d'origine des réfugiés.

Le rapport d'activité de l'OFPRA portant sur la période septembre 1952-octobre 1954 exprime la réserve suivante au sujet des informations recueillies à l'étranger qui lui sont communiquées par le ministère de l'intérieur « *Toutefois, dans l'intérêt des réfugiés mal notés*

sécurité sociale, par extension de la convention franco-britannique de sécurité sociale. Cependant, aucune instruction officielle n'a été donnée et chaque cas est réglé individuellement ».

par définition par les services de police de leur pays d'origine et laissant derrière eux, souvent, des parents exposés aux représailles, la plus grande prudence devra présider aux communications faites aux autorités du pays d'origine et les renseignements fournis par celui-ci devront être examinés avec circonspection. »

L'office correspond régulièrement avec les représentations étrangères établies en France. Par exemple, dans une note du 28 juillet 1954, la mission diplomatique de la RFA fait savoir à l'office que « *selon la législation actuellement en vigueur les ressortissants allemands ne perdent pas leur nationalité par suite de leur service dans le Légion étrangère* »⁵¹. L'office cherchait sans doute ici à prévenir l'octroi en grand nombre du statut de réfugié aux allemands qui s'étaient engagés dans la Légion à l'issue de la seconde guerre mondiale et qui cherchaient à s'établir en France à l'issue de leur engagement⁵² (voir la jurisprudence de la CRR sur ce point in F Tiberghien, La protection des réfugiés en France, p 354).

5.3 Avec les communautés réfugiées en France.

Le Délégué pour la France du HCR ayant porté à la connaissance du directeur de l'office le 17 avril 1953 une information, tirée du Manchester Guardian, selon laquelle la Bulgarie venait d'adopter des mesures législatives à l'encontre des personnes ayant quitté ce territoire, il invitait ce directeur à lui faire part des informations recueillies à ce sujet dans les milieux de l'immigration bulgare en France. Dans sa note en réponse de 5 pages datée du 7 mai 1953, le directeur analyse les nouveaux textes intervenus en février 1953 avant d'indiquer que « *D'après les informations recueillies dans les milieux bulgares, le but de ces nouvelles mesures serait 1° de parvenir par la ruse ou la terreur à fermer hermétiquement les frontières afin que rien ne puisse transpirer à l'extérieur de ce qui se passe à l'intérieur ; 2° de faire rentrer en Bulgarie le plus grand nombre de réfugiés politiques afin d'affermir la propagande officielle qui assure que le régime actuel est démocratique et de réduire à l'impuissance la lutte pour la libération menée contre lui à l'extérieur par l'émigration et à l'intérieur par la résistance organisée ou passive du peuple bulgare* ». La note indique ensuite que les réfugiés bulgares n'ont pas souhaité communiquer copie des lettres recommandées adressées directement par la Milice bulgare à leur domicile mais en décrit le contenu avant d'expliquer que ces lettres sont parfois dédoublées par des visites domiciliaires effectuées par des fonctionnaires de la Légation de Bulgarie à Paris ou par des congressistes à l'occasion d'un déplacement en France. Le directeur conclut « *A ma connaissance, aucun réfugié ne s'est laissé tenter par ces promesses, tant écrites qu'orales.* »

⁵¹ Cette demande est à rapprocher d'une note du 10 novembre 1952 (fonds Chastand) rédigée par le juriste du MAE en réponse à une interrogation de l'OFPPA sur la conduite à tenir à l'égard des anciens légionnaires espagnols qui solliciteraient la reconnaissance de la qualité de réfugié espagnol car l'article 20 du code civil espagnol dispose que la nationalité espagnole se perd par l'entrée au service des armées d'une puissance étrangère sans l'autorisation du roi. Le juriste répond que la détermination de la nationalité est une compétence des tribunaux civils mais recommande de délivrer un certificat de réfugié lorsque les conditions sont remplies car « *C'est là une hypothèse où un Etat se refuse à donner effet sur son territoire à une loi étrangère, dans une situation administrative où l'intérêt des individus l'exige et où l'Etat tiers serait seul qualifié pour protester* ».

⁵² La longue note du 19 mai 1953 (cf plus haut, p 12) rappelle que les Légionnaires jouissent lors de leur démobilisation d'un traitement privilégié : ils reçoivent immédiatement une carte de séjour et, considérés comme assimilés, sont dispensés de certaines formalités en vue de leur naturalisation... Mais si ce sont des Français en puissance, « *ils font une concurrence sérieuse aux réfugiés en quête d'emploi* » car ils s'imputent sur le contingent de 10 % des emplois vacants accordé aux étrangers. D'où la suggestion de les imputer sur le contingent de 90 % des Français.

L'office démontre ainsi qu'il sait aller chercher rapidement la bonne information au bon endroit et, fort de ses réseaux ou des relations de travail qu'il a nouées avec les partenaires les plus divers, peut à la fois se tenir au courant de l'actualité dans les pays d'origine mais aussi dans les communautés installées en France et exercer un lobbying bien ciblé auprès des différents ministères sur les principaux dossiers intéressant les réfugiés.

6-Deux grands sujets d'interrogation.

Principalement préoccupé par la question de son organisation et de ses moyens et par celle de l'interprétation du droit nouveau qu'il va devoir appliquer aux réfugiés, l'office n'a guère le temps de s'interroger ou de problématiser les éléments d'une politique d'accueil des réfugiés. La consultation des archives met en évidence la polarisation de ses réflexions autour de deux interrogations portant l'une sur les catégories de réfugiés, l'autre sur l'estimation du nombre de réfugiés vivant en France et susceptibles de relever du mandat de l'office.

6.1 Les catégories de réfugiés.

Rares sont les documents et les notes qui ne se fondent pas ou ne se réfèrent pas, d'une manière ou d'une autre, à une catégorisation des réfugiés (voir par exemple ci-dessus au 4°, p 15 le débat lors du conseil de l'office du 14 octobre 1953.). La difficulté est que les classifications proposées ou retenues comme opérantes sont multiples et très liées aux sujets débattus.

L'héritage de l'OIR.

Le terrain n'est pas totalement vierge en 1952 : il faut d'abord compter avec l'héritage de l'OIR.

Dans une note adressée le 5 août 1948 par la Direction des conventions administratives et sociales du MAE au Délégué général de l'OIR (fonds Chastand), il est proposé, avec l'accord du ministère de l'intérieur, d'adopter les terminologies suivantes au sujet des mentions à apposer sur les titres de séjour des différentes catégories de réfugiés :

- .réfugiés bénéficiaires du statut Nansen : réfugié (ex : réfugié russe, réfugié arménien) ;
- .réfugiés bénéficiaires de la convention du 10 février 1938 : « réfugié provenant d'Allemagne » ;
- .réfugiés placés sous la protection de l'OIR mais ne bénéficiant pas d'un statut particulier : réfugié d'origine (ex : réfugié d'origine roumaine);
- .réfugiés ayant appartenu aux minorités ethniques allemandes (Volkdeutsche qui ne sont plus protégés par les autorités de leur pays d'origine : réfugié ex...d'origine germanique). Exemple : réfugié ex-tchécoslovaque (d'origine germanique) ;

Le terme réfugié est ainsi réservé aux étrangers se trouvant sous mandat de la CPOIR.

Le ministère de l'intérieur confirme qu'il n'a pas d'objection à mentionner l'origine ukrainienne ou géorgienne des réfugiés, en adoptant l'appellation de « réfugié ukrainien » ou « réfugié géorgien » pour les réfugiés Nansen, et celle de « réfugié d'origine ukrainienne » ou de « réfugié d'origine géorgienne » pour ceux d'entre eux qui ne peuvent être admis au bénéfice de la convention de 1933.

Le ministère de l'intérieur, pour unifier les terminologies adoptées, désire par ailleurs appliquer la mention suivante aux réfugiés en provenance de l'URSS, reconnus éligibles : « réfugié d'origine russe » (au lieu de « réfugié en provenance de Russie »).

Les appellations suivantes ont en outre été prévues pour les apatrides et personnes déplacées qui ne bénéficient pas de la protection de la CPOIR :

.étrangers dénationalisés par l'Etat dont ils étaient ressortissants : apatride d'origine....Ex : « apatride d'origine polonaise » ;
.étrangers qui, n'ayant pas perdu leur nationalité d'origine, refusent néanmoins ou ne bénéficient pas de la protection de leurs autorités consulaires : Asilé (Ex : asilé roumain) ;
.étrangers ayant appartenu aux minorités ethniques allemandes (Volksdeutsche), qui ne sont plus protégés par les autorités de leur pays d'origine : apatride (Ex : apatride d'origine germanique).

Une circulaire du ministre de l'intérieur adressée à tous les préfets de métropole le 28 août 1948 reprend ces appellations en expliquant que « *L'existence de l'OIR, qui a pris sous sa protection une partie des émigrés ayant trouvé asile en France, ainsi que l'apparition de nouvelles catégories de réfugiés imposent une révision des appellations qui, conformément à la circulaire n° 423 du 7 février 1940, sont actuellement données à ces étrangers* ». Cette nouvelle terminologie « *tient compte à la fois de la situation juridique des intéressés (apatrides « de jure » ou « de facto ») et du fait qu'ils bénéficient ou non d'un statut particulier ou que l'OIR les considère ou non comme tombant sous son mandat. C'est ainsi que l'appellation « réfugié » est désormais conférée à tous les étrangers que cet organisme admet sous sa protection, une distinction étant faite entre les réfugiés statutaires (réfugiés X...) et ceux qui ne bénéficient d'aucun statut particulier (réfugié d'origine X...). les réfugiés Nansen conservent donc leur ancienne qualification ; il en est de même des réfugiés provenant d'Allemagne...* ».

Ces catégories ne sont pas étanches et des passages de l'une à l'autre peuvent se produire. Ainsi en va-t-il pour les émigrés russes qui avaient obtenu la nationalité yougoslave après la révolution russe de 1917 et qui ont été déchus de cette nationalité en vertu d'une mesure générale prise dès son avènement par le gouvernement Tito, avant d'être expulsés de ce pays. Saisi de cette question par l'office des réfugiés russes et par l'OIR, le MAE donne, selon une note de P Chastand en date du 12 juillet 1951, son accord à la réintégration dans le statut Nansen de cette catégorie de néo-réfugiés russes (« réfugiés russes ») qui, jusque là, étaient dirigés vers l'OIR où ils étaient reconnus comme « réfugiés d'origine yougoslave ». Une solution identique a été appliquée, selon cette note, aux émigrés russes expulsés de Chine dès l'instauration du régime de Mao⁵³.

Les catégories servent ainsi, avant 1952, à différencier les titres de séjour des réfugiés selon leur statut et leur régime juridique.

Les classifications propres à l'OFPPRA.

Sans être directement concerné par les appellations figurant sur les titres de séjour, l'OFPPRA dresse également ses propres typologies en partant d'une analyse des différents statuts.

-Parmi les notes de doctrine déjà mentionnées (cf 4, p 12), l'une différencie deux catégories : les réfugiés statutaires (reconnus en application des accords antérieurs à la Convention de Genève de 1951 en application de l'article 1^{er}, A, 1^o de cette convention) et les réfugiés d'origine (avec la mention de leur nationalité) reconnus en application de l'article 1^{er}, A, 2^o de la même convention.

⁵³ Une note antérieure de Paul Chastand du 27 juin 1951 relative à l'Office des réfugiés russes décrit l'arrivée de ces flux en provenance des Balkans (après internement en Allemagne ou en Italie dans les camps de l'OIR) et de Chine, sous couvert de passeports soviétiques visés par les autorités consulaires françaises.

-La note établie début 1953 (cf notes 26 et 27) comporte une rubrique « Catégories de réfugiés » qui décline cette fois les définitions données par l'article 1^{er} de la convention de 1951 en quatre catégories⁵⁴ :

.les réfugiés statutaires (bénéficiant du statut Nansen : Russes, Arméniens, Assyro-chaldéens et assimilés, Turcs ; réfugiés provenant d'Allemagne et d'Autriche visés par la convention du 10 février 1938 et le protocole du 14 septembre 1939 ; réfugiés espagnols auxquels la convention de 1933 a été étendue) ;

.les réfugiés éligibles selon les critères de l'OIR définis par sa constitution du 15 décembre 1946 (victimes des régimes nazi et fasciste etc.) ;

.réfugiés éligibles pour d'autres motifs (réfugiés ayant appartenu aux minorités ethniques allemandes qui ne sont plus protégées par les autorités de leur pays d'origine et qui n'ont pas acquis un nouveau statut ; Volksdeutsche désignés sous la forme d'apatrides d'origine germanique ; étrangers dénaturalisés par l'Etat dont ils sont ressortissants pour les raisons énumérées par l'article 1^{er} de la convention du 28 juillet 1951 ; réfugiés répondant aux conditions prévues par l'article 1^{er}, A, 2^o de cette convention) ;

.apatrides (apatrides « techniques » qui ont perdu leur nationalité par le jeu de la loi de leur pays de naissance ; étrangers dénaturalisés par l'Etat dont ils sont ressortissants pour des motifs différents de ceux figurant à la convention de 1951 ; étrangers d'origines diverses, apatrides de fait, ne rentrant pas dans les deux catégories précédentes).

-Une note de cinq pages émanant du juriconsulte de l'office et datée du 5 février 1953 suggère de retenir des catégories différentes selon la nature des problèmes posés, avant de traiter de la question des critères d'éligibilité à la protection de l'office (définitions applicables ; réfugiés et apatrides ; date d'entrée en France ; texte à viser dans les décisions de rejet ou de retrait ; retrait en cas d'erreur ou de fraude). Après avoir rappelé l'historique des textes antérieurs à la convention de 1951, que cette dernière les laisse intacts pour les étendre et maintient les droits acquis de leur fait, il remarque « ...*que la réponse à la question de savoir combien de catégories de réfugiés il y a en France est nécessairement complexe* ». Il se livre alors aux trois découpages suivants.

Pour connaître le nombre de catégories de réfugiés soumises à la compétence de l'office, il faut répondre : deux catégories (celle répondant aux définitions données par l'article 1^{er} de la convention de 1951 et celle répondant à la définition donnée par le mandat du HCR).

Pour déterminer le nombre de catégories de réfugiés par rapport aux sources de leur statut juridique, la réponse est : trois catégories (les statutaires qui bénéficient à la fois des conventions antérieures et de la convention de 1951 ; les non-statutaires répondant aux définitions de la convention de 1951 qui bénéficient seulement de cette convention ; ceux répondant aux définitions du Statut du HCR et qui bénéficient seulement de ce statut mais non de la convention de 1951).

Pour déterminer les catégories par rapport au caractère passé ou futur de la qualité de réfugié, la réponse est : trois catégories (les statutaires qui ont déjà été déclarés réfugiés en application des accords internationaux ; les non-statutaires qui ont déjà été déclarés réfugiés en vertu de la Constitution de l'OIR ; les personnes qui seront déclarées réfugiés par l'office parce qu'elles répondent aux définitions de la Convention de 1951 ou du Statut du HCR).

⁵⁴ Cette note constitue sans doute une réponse à la note de problématique datée du 20 janvier 1953 qui pose toute une série de questions à Me Monneray et dans laquelle figure déjà l'esquisse de plusieurs classifications : 7 catégories avant l'intervention de la convention de 1951 ; 3 depuis lors (réfugiés Nansen et assimilés ; réfugiés de la convention de 1951 au titre d'événements survenus en Europe avant le 1^{er} janvier 1951 ; réfugiés relevant du statut du HCR au titre d'événements postérieurs au 1^{er} janvier 1951) selon un article de doctrine publié dans la Gazette du Palais fin 1952, début 1953 par maîtres R Sarraute et P Tager.

-Ces catégories servent à déterminer la compétence de l'office (cf note 41) ou à définir la hiérarchie des droits et des avantages reconnus aux réfugiés (cf par exemple p 21 pour les étudiants ou la note ci-dessous pour les dommages de guerre⁵⁵). Alors qu'elles étaient auparavant entièrement déterminées par les conventions internationales et par les institutions internationales en charge de la question, la disparition de l'OIR et le positionnement du HCR non pas comme organisation de détermination du statut mais de coopération et de contrôle de l'action des Etats restitue aux autorités nationales à compter de 1952 le pouvoir de déterminer ces catégories.

Elles servent aussi à marquer les territoires que se reconnaissent les différentes administrations : les « asilés » relèvent de l'Intérieur (cf p 16)⁵⁶, les réfugiés et les apatrides du MAE. Ce dernier ministère continue à raisonner entre 1950 et 1953 comme si les conventions internationales propres aux réfugiés demeuraient la seule source des catégories, sans identifier correctement la portée du mandat du HCR (le statut reconnu par ses soins serait infra-Convention de Genève et assimilable à celui de l' « asilé », cf p 16) ni l'émergence des sources nationales avec le préambule de la constitution de 1946 et la loi de juillet 1952. Le Parlement en effet, par la rédaction de l'article 2 de la loi de 1952 (cf la différence entre le « et » et le « ou » déjà évoquée p 16) a également piqueté le terrain, préparant l'unification ultérieure en une seule et même catégorie juridique –celle des réfugiés de la Convention de Genève de 1951- des réfugiés « statutaires » et des réfugiés sous mandat du HCR.

Quant à l'asile constitutionnel, en germe dans la constitution de 1946, personne n'y prête attention à l'époque.

Dans cette période de grande confusion institutionnelle et d'instabilité juridique, l'OFPRA émerge en tout cas comme le lieu par excellence où l'on s'essaie à introduire de la cohérence conceptuelle et un minimum d'ordre dans les catégories d'ayants-droits⁵⁷. Même si l'office est le premier à reconnaître que ses propres catégories ne suffisent pas à rendre compte de la réalité : l'invention d'une catégorie intermédiaire pour les femmes de réfugiés espagnols (cf p 18) ou pour certains réfugiés d'Andorre (cf note 40), le traitement individuel au cas par cas (cf note 50 pour les étudiants), voire même le recours au signalement de cas individuels dignes d'intérêt (cf note 39) montrent bien que la réalité ne se laisse pas facilement appréhender par une liste exhaustive et fermée de catégories et que l'administration selon un nombre prédéterminé de catégories demeure vouée à l'échec.

6.2 Le nombre de réfugiés vivant en France.

La question du dénombrement des réfugiés et apatrides vivant en France fait aussi l'objet de sérieuses interrogations. Antérieures à la création de l'OFPRA, elles redoublent après celle-ci.

⁵⁵ Dans une note du 1^{er} août 1953 (fonds Chastand), le juriconsulte de l'OFPRA indique que les réfugiés non statutaires ne peuvent pas bénéficier de la législation française sur les dommages de guerre et que seuls les réfugiés statutaires le peuvent, lorsque des accords de réciprocité ont été passés, ce qui est le cas avec les Etats-Unis, l'Australie, le Canada, l'Angleterre, Monaco et la Belgique.

⁵⁶ Ce terme demeure toutefois banni du langage officiel. Une note du 20 novembre 1952 adressée à M Chastand évoque le cas d'un ancien légionnaire yougoslave ayant fait partie des oustachis d'A Pavelitch et à qui l'office a refusé le statut de réfugié en application de l'article 1^{er} F de la convention de 1951. « *Au cours d'une conversation de M le consul général Chastand avec M Cantan, du Ministère de l'intérieur, la question s'était posée : pourrait-on en faire un asilé ? M Cantan ne veut pas de ce qualificatif. ...M Cantan a demandé qu'on lui envoie cet ex-légionnaire et il a promis à M Chastand de régler personnellement sa situation administrative d'accord avec la préfecture de police* ».

⁵⁷ La commande contenue dans la note du 20 janvier 1953 est très explicite : « *Il importe hautement...que l'Office ait une doctrine en cette affaire qui, dès la publication du décret d'application, relèvera de la compétence du Conseil (d'administration) qui...aura notamment dans ses attributions d'émettre un avis sur les règles générales concernant l'admission à la qualité de réfugié* ». Sur le rôle du conseil à cet égard, voir p 15.

Avant la création de l'OFPRA.

-Une note de l'OIR datée de décembre 1949 relève que « *En raison des très grandes variations qui sont souvent apparues dans le passé dans l'appréciation du nombre des réfugiés relevant de l'OIR et se trouvant en France, il a paru nécessaire d'entreprendre une étude critique des données statistiques utilisées jusqu'ici et d'effectuer un travail susceptible de fournir une base sérieuse pour toute étude des problèmes de réfugiés en France* ». Menée par le chef du Service d'information et de statistiques de la délégation de l'OIR en liaison avec l'INSEE, cette étude d'une quinzaine de pages dresse un tableau des différentes communautés réfugiées en France entre 1936 et 1949⁵⁸ et conclut à une estimation (301000) deux fois moindre que celle habituellement donnée par la délégation (611000).

-Dans son communiqué du 22 juillet 1952 déjà cité (p 1), l'Office européen des Nations Unies évalue à 350000 le nombre des réfugiés vivant actuellement sur le territoire français.

-Dans une réponse qu'il adresse le 11 mai 1953 au délégué pour la France de la National catholic welfare conference, le directeur de l'OFPRA indique que l'OIR avait enregistré 378325 réfugiés au 31 janvier 1952⁵⁹ et qu'en tenant compte des 6080 enregistrements effectués par l'OFPRA du 22 septembre 1952 au 31 mars 1953, le nombre de réfugiés atteignait 384405 au 31 mars 1953.

Il ajoute que les réfugiés sur place en provenance de l'est et déjà établis en France en 1939 atteignent le chiffre de 716500 selon les personnalités de l'émigration et leurs comités d'entraide.

Après la création de l'OFPRA.

-Dans une note du 18 août 1953, la DAAS du MAE transmet à l'OFPRA la statistique des réfugiés et apatrides établie par le ministère de l'intérieur par nationalité d'origine et, au vu d'un effectif total estimé par lui à 222.479 fin 1952⁶⁰, l'estime extrêmement faible et demande à l'office de bien vouloir lui communiquer ses propres chiffres « *pour lui permettre de déterminer dans quelle mesure ils coïncident avec la statistique officielle du ministère de l'intérieur* ».

⁵⁸ Les chiffres sont les suivants : 164800 en 1936 selon diverses sources (dont 71500 Russes, 63000 Arméniens, 17000 Allemands, 8000 Sarrois, 5000 Autrichiens et 300 Assyro-chaldéens), 151976 en 1941 selon le ministère de l'intérieur (49838 Russes, 45831 Arméniens, 35507 Espagnols, 6533 Autrichiens, 2103 Allemands, 1960 Sarrois), 611500 en avril 1948 selon l'OIR (200000 Polonais, 150000 Espagnols, 90000 Russes, 70000 Arméniens, 19500 Roumains, 18000 Hongrois, 18000 Allemands, 15000 Tchécoslovaques, 3000 Autrichiens, 3000 Yougoslaves), 301000 en 1949 en complétant les résultats du recensement de mars-avril 1945 avec les enregistrements de réfugiés intervenus dans les services administratifs entre 1946 et 1949 (dont 125000 Espagnols, 49000 Polonais, 39000 Arméniens, 35000 Russes, 16500 Ukrainiens, 7300 Hongrois, 6000 Allemands, 5300 Roumains, 4200 Tchécoslovaques, 4000 Yougoslaves, 1500 Autrichiens et 2500 apatrides). Ces chiffres sont donnés comme supérieurs à la réalité car ils ne tiennent pas compte de l'impact des naturalisations, oscillant entre 0 et 15 % selon les nationalités (le taux de naturalisation observé pour les Allemands et les Autrichiens de 1946 à 1948 a été de 6 %). Une note du 15 décembre 1952 de M Maklakoff explique les raisons pour lesquelles le nombre de réfugiés russes est, selon lui, supérieur à ce qui est indiqué dans les statistiques publiques.

⁵⁹ 164703 Espagnols, 67159 Polonais, 39000 Arméniens, 36000 Russes, 19233 Ukrainiens, 11507 Hongrois, 7623 Roumains, 6908 Allemands, 6321 Tchécoslovaques, 6222 Yougoslaves, 4303 Soviétiques, 1736 Autrichiens. Une autre décomposition, selon les accords internationaux qui les régissent, donne 82600 réfugiés statutaires (Nansen), 6908 réfugiés provenant d'Allemagne, 1736 réfugiés provenant d'Autriche, 163703 réfugiés espagnols et 123378 réfugiés non-statutaires.

⁶⁰ Ce chiffre se décompose en 173.986 réfugiés statutaires, 37.936 réfugiés d'origine et 10.557 apatrides d'origine.

-La note de treize pages du 20 novembre 1953 adressée en réponse à la DAAS dresse un tableau détaillé du nombre de réfugiés en France et explique qu'il est difficile de fournir des chiffres précis après avoir indiqué que les chiffres sur les réfugiés et apatrides en France sont « loin de correspondre à ceux indiqués dans la statistique du ministère de l'intérieur. »

D'un intérêt historique considérable, elle commence par retracer la succession des offices par nationalité et leur sort, en concluant « que seul l'Office central des réfugiés espagnols a établi, dès sa création, une statistique des réfugiés qu'il prenait sous sa protection ». A partir de 1945, des milliers de réfugiés se sont adressés tant aux services du conseiller technique du MAE qu'au Comité intergouvernemental des réfugiés créé en 1938 et reconduit en avril 1945 « mais aucun de ces deux organismes n'a dressé la liste des réfugiés qu'il a enregistrés. Quand le 1^{er} juillet 1947, l'IRO crée sa Délégation à Paris, hormis les Espagnols, il n'y a officiellement pas d'autres réfugiés en France. Ce n'est qu'à partir de mars 1948 que l'IRO commence à dresser une statistique mensuelle des réfugiés qu'il prend sous sa protection. Au 31 janvier 1952, l'IRO disparaît et cède la place à l'OFPRA. A cette date, la dernière statistique établie par l'IRO indique qu'il avait enregistré 378325 réfugiés de toutes nationalités. La question est maintenant de savoir quel peut être le chiffre approximatif des réfugiés et apatrides en France ? » Suit une description sommaire des treize principales communautés classées par ordre décroissant d'importance numérique en partant des Polonais, avec l'indication des mouvements d'immigration, de retour au pays, de naturalisation et de réfugiés⁶¹. La note précise que « Les enseignements qui seront fournis ci-après émanent tant des personnalités de l'émigration que des comités d'entraide créés en France par les réfugiés et des officiers de protection de l'OFPRA qui ont été, pour la plupart, en poste en France dans les services diplomatiques ou consulaires de leur pays respectif avant 1945. Ce sont donc des sources sérieuses auxquelles il est logique de se référer. »⁶²

Un tableau de synthèse rapproche ensuite les effectifs inscrits à l'OFPRA au 31 octobre 1953 (339.663, desquels il faut déduire 21.000 réfugiés qui ont émigré par les soins de l'OIR, soit un solde de 318.663) de l'estimation du volume des collectivités de réfugiés établis en France (660.700). Une explication complémentaire est donnée à l'écart constaté entre ces chiffres : certaines émigrations remontant à la première guerre mondiale bénéficiaient de certains avantages administratifs tels que la détention d'une carte de résident privilégié (valable 10 ans) si bien qu'ils ne se manifesteront à l'OFPRA qu'au moment du renouvellement de leur carte.

-Le rapport d'activité de l'OFPRA portant sur la période septembre 1952-octobre 1954 fait discrètement écho à cette double approche statistique en mentionnant 357 674 réfugiés inscrits à l'OFPRA au 31 octobre 1954⁶³ et approximativement 665 700 réfugiés établis en France.

⁶¹ Pour compléter cet aperçu, on peut se reporter aux notes contenues dans le fonds Chastand qui décrivent la situation des principales communautés et les difficultés qu'elles rencontrent. Par exemple, une note commune signée en décembre 1947 par trois organismes d'entraide russe traite de la situation des réfugiés russes en France et de leurs besoins les plus pressants. D'autres notes concernent les réfugiés ukrainiens (fonds Paul Chastand, 8 Dossier Nationalité 1926-1952), les Yougoslaves, les Ukrainiens, les Bulgares, les Roumains, les Polonais, les Baltes et les Tchécoslovaques (même fonds, 3 Dossier « nationalités » 1950-1953).

⁶² Cette affirmation sera contredite par les rapports d'activité postérieurs de l'OFPRA qui procèdent à plusieurs révisions à la baisse de ces chiffres (Luc Legoux, Statistiques des flux de réfugiés depuis la création de l'OFPRA, in Les réfugiés en France et en Europe, 40 ans d'application de la Convention de Genève 1952-1992, 11-13 juin 1992, Actes du colloque, p 389 et s).

⁶³ Ce rapport ajoute que pour tenir compte des départs et des décès non recensés, il faut défalquer environ 10 % du nombre des réfugiés inscrits à l'OFPRA mais en effectuant ce calcul l'Office semble commettre une erreur puisqu'il ne déduit que 1 % de l'effectif total (3 500 au lieu de 35 767), ce qui ramène son chiffre à 354 174 au lieu de 321 907.

-Au-delà du débat byzantin sur les catégories de réfugiés qui relèvent ou non de la compétence de l'office, vivent sur le territoire français au début des années 1950 selon l'OFPRA trois fois plus de réfugiés que ce qu'indiquent les chiffres du ministère de l'intérieur et deux fois plus que ceux officiellement inscrits à l'office. Si ce décalage constitue naturellement à l'époque un argument fort pour accroître les responsabilités et les moyens de l'office dans un contexte de tension budgétaire ou pour justifier le maintien des offices par nationalité, on en retiendra surtout que le dénombrement officiel des réfugiés et apatrides n'apparaît pas fiable et que l'Etat n'est pas encore outillé pour suivre l'évolution du stock et du flux net.

Ce questionnement demeure confidentiel au début des années 1950 : il n'existe ni débat public ni expertise sur les « vrais » chiffres et les autorités publiques ne les ont pas encore instrumentalisés.

7-Quelques notations sur l'esprit dans lequel l'office conçoit ou exerce sa mission.

La consultation des archives témoigne aussi des contradictions dans lesquelles se trouve placé l'office dès le démarrage de son activité.

Une attitude bienveillante envers les réfugiés...

Office de protection, il défend les intérêts des demandeurs d'asile et contribue à une application bienveillante des textes à une population fragile (cf p 19).

Par exemple, saisi le 9 mars 1953 par Lucie Chevalley, directrice du SSAE, des retards apportés à la transmission des correspondances des réfugiés détenus dans les établissements pénitentiaires, le directeur de l'office demande le 28 mars 1953 au ministre de la justice que l'acheminement des questionnaires photocopiés rédigés par eux dans leur langue maternelle ne soit pas retardé par l'examen de la censure. Le ministre de la justice répond le 28 mars 1953 qu'il a décidé que « *désormais les questionnaires ...seraient remis au détenu puis envoyés... au service destinataire sans aucune traduction ni censure, réserve faite cependant du contrôle exercé par l'autorité judiciaire sur la correspondance des prévenus* » mais que cette mesure ne vaut que pour les questionnaires de l'office, à l'exclusion de ceux provenant d'ambassades, de consulats ou d'organismes privés. Il ajoute qu'il a diffusé le même jour une instruction en ce sens aux chefs d'établissements pénitentiaires. Le 20 avril 1953, le directeur de l'office écrit à Madame Chevalley pour lui faire part des instructions données par le Garde des sceaux en concluant par cette belle formule « *je ne doute pas qu'elles ne vous donnent toute satisfaction* ».

S'agissant de l'accès des demandeurs d'asile au marché du travail, une note du 15 mai 1953 regrette que certains demandeurs admis à la protection de l'OFPRA se voient délivrer une autorisation provisoire avec la mention « pour départ » (cf note 27), ce qui les empêche d'être embauchés et de gagner leur vie. Elle fait valoir que ce titre va à l'encontre de l'intérêt des réfugiés, de celui du budget français et de la sécurité publique et recommande donc que les autorités de police cessent de porter de telles mentions pour « humaniser les règlements ».

...sans encourager le contournement de la législation.

Etablissement public de l'Etat, l'office fait néanmoins sienne sa préoccupation de ne pas encourager le contournement de la législation.

Témoignent par exemple de cet état d'esprit les notes échangées entre l'OFPRA et la DAAS au sujet des entrées irrégulières en France d'Israélites en provenance d'Europe de l'est ou d'Israël⁶⁴, en particulier celle adressée le 3 décembre 1952 par le directeur de l'office au

⁶⁴ Notes du 24 janvier 1951 et du 22 novembre 1952 (fonds Chastand). La deuxième informe l'office des instructions données aux postes diplomatiques du Proche-Orient de ne plus accorder de visa de transit avec arrêt

ministre de l'intérieur au sujet des réfugiés d'Europe centrale, en provenance d'Israël, qui séjournent provisoirement en France sous couvert d'un visa de transit avant de se faire admettre en Amérique du Nord. Ayant été saisi d'un nouveau cas dans lequel le service médical du consulat du Canada avait jugé les candidats « inaptes à l'émigration », l'office rappelle avoir déjà attiré l'attention du MAE sur le nombre important de cas dans lesquels les intéressés déclarent alors avoir l'intention de s'établir en France. Le directeur de l'office indique au ministre de l'intérieur que le MAE vient de diffuser à tous les postes du Proche-Orient *« des instructions aux termes desquelles les visas de transit avec arrêt par la France ne seront désormais accordés que si les intéressés justifient qu'ils sont admis d'ores et déjà au Canada, et qu'ils recevront le visa d'immigration à Paris après une simple visite médicale. En outre, ces voyageurs devront fournir à nos chefs de postes un certificat médical attestant qu'ils remplissent réellement les conditions physiques requises de tout immigrant. »* La note ajoute que l'office partage l'analyse du ministre de l'intérieur selon laquelle les personnes en provenance d'Israël, où elles ont séjourné souvent plusieurs années, et se sont effectivement réétablies ne sont pas des réfugiés et peuvent donc, selon l'appréciation au cas par cas des préfetures, faire l'objet d'un refoulement vers Israël à l'expiration de la validité de leur visa de séjour en France. La conclusion illustre bien l'état d'esprit de l'office : *« J'ai tout lieu de croire que les nouvelles instructions des Affaires étrangères et les directives de l'Office auront pour effet de mettre fin à une pratique qui permettrait à certains étrangers de tourner notre législation et notre réglementation. »*

Une tutelle omniprésente et très sollicitée.

Etablissement conçu comme autonome, l'office ne prend aucune décision importante sans en référer à sa tutelle, le MAE. L'avis du juriste du Quai d'Orsay est souvent sollicité sur des questions de droit nouvelles ou difficiles⁶⁵. Le directeur de l'office, d'après les archives, a comme principal interlocuteur durant cette période de mise en place de l'institution les grandes directions du Quai et principalement la DAAS.

Même sur les questions de doctrine qui, pour délicates qu'elles soient, sont néanmoins de son ressort, le directeur recherche à tout instant l'aval du Quai d'Orsay.

Illustration de cette attitude⁶⁶, une note du 24 juillet interroge la DAAS sur la disposition légale (convention de 1951 ou loi du 25 juillet 1952) susceptible de fonder le refus du statut aux demandeurs qui invoquent le mandat du HCR (cf ci-dessus, note 36). Il joint à sa note la consultation du conseiller juridique de l'office en date du 22 juillet 1953⁶⁷ et conclut *« Au cas où la direction des affaires administratives et sociales serait d'un avis opposé à celui de Me Monneray, le directeur de l'office serait reconnaissant à la direction...de soumettre d'urgence la question dont s'agit à l'examen de monsieur le Professeur Gros, chef du service*

par la France si les intéressés ne justifient pas qu'ils sont d'ores et déjà admis au Canada. Une note du 8 mars 1951 évoque également l'entrée clandestine en France des Israélites en provenance de l'Europe de l'est grâce à l'aide de réseaux de passeurs entretenus par certaines organisations israéliennes.

⁶⁵ Une note du 28 novembre 1952 (fonds Chastand) traite par exemple de la combinaison entre le recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat contre les mesures d'expulsion et le nouveau recours, de type administratif, ouvert par la loi du 25 juillet 1952 devant la CRR et des conditions d'entrée en vigueur de cette loi (hypothèse d'un recours dirigé auprès de la CRR contre une mesure prise avant la publication de la loi).

⁶⁶ Une autre illustration est donnée par un échange de notes portant sur la possibilité pour l'OFPRA de délivrer des actes de notoriété et de les taxer. La note de la DAAS tranche la question en interprétant la loi du 25 juillet 1952 et rappelle que la taxation de tels actes est conforme à la pratique consulaire. Elle conclut qu'il n'y a pas lieu de modifier la pratique actuelle.

⁶⁷ Cette note exprime clairement l'avis selon lequel *« ...les personnes originaires des pays situés hors d'Europe, dès l'instant où leur situation répond au paragraphe B...de l'article 6 du statut du Haut-commissariat peuvent revendiquer la qualité de réfugié »* et développe ensuite l'étendue de l'enquête approfondie à laquelle devrait se livrer l'office dans les deux dossiers soumis à son appréciation (dont le cas Abril de Vivero) en ce qui concerne les conditions de fait d'ordre subjectif et matériel mentionnées à l'article 6 B.

juridique du département ». En réalité, sur cette question sensible, le directeur de l'office avait, en passant commande au conseiller juridique de l'office, relevé « ...la direction des affaires administratives et sociales...invoquant la réserve française lors de la signature de la Convention de 1951 (victime d'événements survenus avant le 1^{er} janvier 1951 en Europe seulement) est d'avis qu'il n'y a pas lieu de déclarer réfugiées les personnes qui relèvent du mandat du Haut-commissaire et semble ainsi limiter la compétence de l'office à une seule catégorie de réfugiés : ceux qui répondent aux définitions de l'article 1^{er} de la Convention du 28 juillet 1951 ». Cette opposition de la DAAS à une interprétation large de la compétence de l'office est également confirmée à la lecture du procès-verbal du conseil de l'office du 14 octobre 1953 (cf p 15), présidé par ce directeur : « M Serres estime que la position restrictive adoptée par la France au moment de l'établissement de la convention doit être maintenue... ».

Cet échange de notes montre que le directeur d'un office naissant à la fois défend le champ de compétence le plus large possible pour son institution, suggère une solution très diplomatique – le recours au meilleur expert et départageur qui soit, le chef du service juridique du MAE – pour contourner l'analyse erronée de son principal interlocuteur mais n'ose pas imposer son propre point de vue, dont la suite devait montrer qu'il était exact (cf ci-dessus 4, p 15 sur le conseil de l'office et les notes 35 et 37), à son autorité de tutelle, le DAAS qui se trouve aussi présider de droit le conseil de l'office...

Conclusion.

La consultation des archives de l'OFPRA relatives à sa période de démarrage (1952- 1953) est riche d'enseignements.

Il s'agit, à n'en plus douter, d'une période d'instabilité institutionnelle et d'insécurité juridique mais aussi d'effervescence où le bricolage administratif et budgétaire et l'improvisation ne sont pas absents.

C'est une époque de créativité doctrinale car l'adoption de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 remet en cause les schémas de pensée et bouscule les catégories juridiques et les terminologies héritées des conventions internationales antérieures et de l'OIR.

Une nouvelle institution définit son champ de compétence, conquiert sa légitimité à l'égard des autres administrations, construit son identité et définit le corpus juridique et bureaucratique en fonction duquel elle va exercer ses missions et ses attributions. Opportunément éloignée du Quai d'Orsay, elle se montre plus inventive que lui sur le plan doctrinal.

L'OFPRA se révèle aussi comme une institution bi-face : chargée de la protection des réfugiés et apatrides, elle connaît bien leurs difficultés grâce à ses agents et aux nombreux liens qu'elle entretient dans les milieux intéressés et sait se montrer offensive pour tenter de les résoudre aussi bien au jour le jour qu'en proposant des réformes de fond; établissement public rattaché au MAE, elle défend aussi les intérêts de l'Etat et ne demeure pas insensible à la dimension diplomatique et politique de ses activités.

Son étroite proximité avec son ministère de tutelle mais aussi avec les autres administrations de l'Etat avait sans doute été sous-estimée avant l'ouverture des archives: condition de sa réussite, elle laisse penser que le rêve d'une institution autonome et indépendante s'est très rapidement brisé sous le poids des contraintes, des réalités et des exigences de l'efficacité administrative.