

OFPRA

Office Français de Protection
des Réfugiés et Apatrides



De la Grande guerre aux guerres sans nom,
une histoire de l'Ofpra



SPECIMEN
SPECTIMEN





PREFACE

La France a une très longue tradition de droit d'asile. Pourtant, ce n'est qu'il y a un demi-siècle que naissait l'Office français de protection des réfugiés et apatrides. L'établissement public, alors de taille très modeste, est devenu une grande institution. Conçu pour réparer les dommages du passé, il aborde le nouveau millénaire dans des structures pérennes, dont la mission, essentielle, est la protection des personnes menacées de persécution qui demandent asile à la France.

Pourtant, l'histoire de cette institution n'a pas encore été écrite. La parution de cette première brochure me permet de féliciter Aline Angoustures, qui l'a rédigée. Historienne de formation mais aussi officier de protection dotée d'une longue expérience dans le domaine, l'auteur a souhaité, dans ce texte, mettre en relief les principales articulations du parcours de l'Ofpra en attendant les travaux que permettront l'ensemble des archives.

L'un des apports principaux de cette publication est de revenir sur les instances ayant précédé l'Ofpra et de montrer les liens qui existent entre celles-ci et le nouvel établissement né en 1952. Elle permet aussi de prendre la mesure du rôle de protection accompli au fil des années et le souci permanent de sauvegarde de la tradition française de l'accueil des persécutés.

Bien que le nom de l'établissement public soit resté inchangé, l'Ofpra s'est profondément transformé. Il s'est adapté aux bouleversements de la planète. Quoi de commun entre le contexte de l'asile au début des années 50 et celui des années 2000, qu'il s'agisse des crises provoquant des exodes ou des moyens de déplacement ? L'Ofpra n'a pas cessé d'innover pour adapter des outils conçus au milieu du XXe siècle à la période qui s'annonce, en manifestant ainsi sa souplesse et sa réactivité.

Cette parution vient à point nommé retracer le parcours de l'Ofpra, parcours qui doit guider, par ses principes, l'engagement dans la modernité. Les compétences étendues de l'établissement et le transfert de la tutelle à un ministère dédié en font le pivot de la protection des personnes menacées. Son expertise est aujourd'hui reconnue sur le plan national et international au moment même où l'harmonisation des politiques d'asile constitue un des objectifs forts de notre pays dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne.

Jean-François CORDET
Directeur général de l'Ofpra

Sommaire

L'HERITAGE DES DEUX GUERRES MONDIALES

D'une guerre à l'autre

La seconde guerre mondiale

p4
p4
p8

MISE EN PLACE DE L'OFPRA

La protection

L'éligibilité

p12
p14
p16

L'OFPRA FACE A LA MONDIALISATION DES REFUGIES, CRISES ET REFORMES

La crise

La réforme

p22
p22
p27

COMMUNAUTARISATION DE L'ASILE

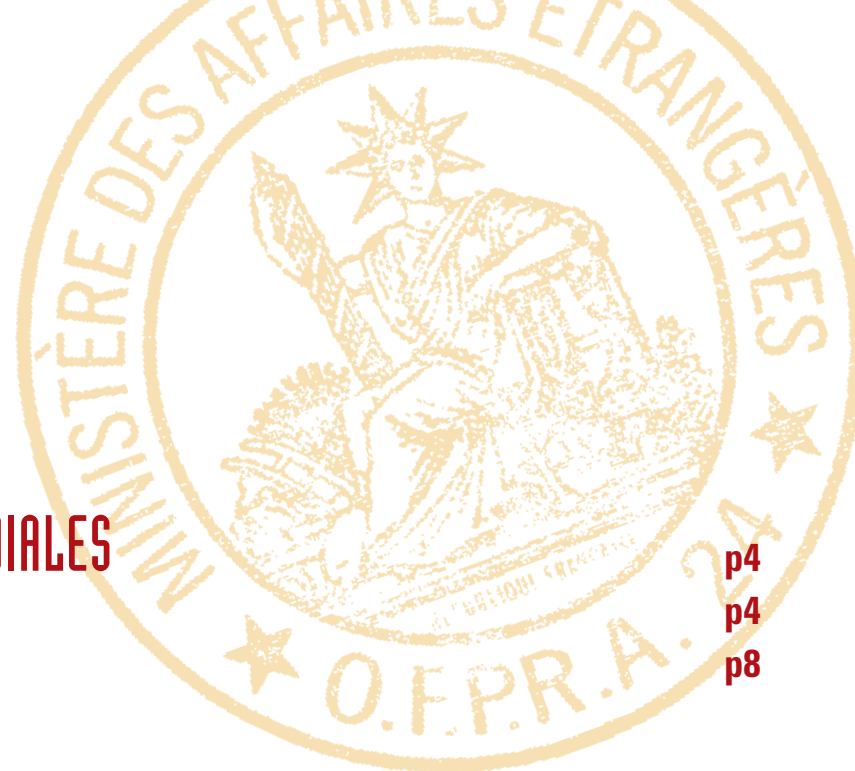
p36

LES DIRECTEURS DE L'OFPRA

p37

REPERES CHRONOLOGIQUES

p38





L'Office français de protection des réfugiés et apatrides a été créé par la loi du 25 juillet 1952, près d'un an jour pour jour après la signature de la Convention de Genève sur le statut de réfugié. L'établissement public, en charge de l'éligibilité au statut et de la protection juridique des réfugiés reconnus, a cependant des origines plus anciennes. Le statut de réfugié, création européenne du XX^e siècle qui reprend à son compte la tradition du droit d'asile antique, s'est élaboré par étapes et a donné lieu à la création d'institutions tant nationales qu'internationales avec lesquelles l'Ofpra a une filiation directe.

L'HERITAGE DES DEUX GUERRES MONDIALES

D'une guerre à l'autre



Lénine en mars 1919 au cours d'un meeting à Moscou.
AFP/TASS/OFF

La première guerre mondiale, l'affrontement des nationalismes et des idéologies politiques ont déchiré l'Europe du début du XX^e siècle et contraint de nombreux groupes à l'exil. Les gouvernements européens ont décidé de confier la gestion de ces déplacements de population, dont l'ampleur dépasse les capacités d'un seul Etat, à la **Société des Nations** (SDN). L'organisation internationale a cherché à régler les questions au fur et à mesure, groupe national par groupe national. C'est ce qui a permis, jusqu'en 1951, de qualifier d'« empirique » la démarche concernant la protection des réfugiés.

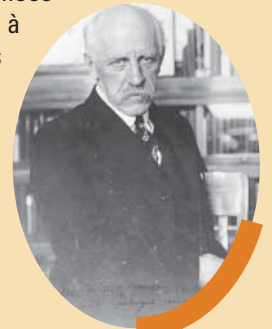
La révolution bolchevique de 1917, la famine qui l'accompagne, puis la débâcle des armées blanches en 1920 ont provoqué un **exode de ressortissants russes** qui est évalué en 1921 à un million et demi de personnes. La France, qui s'est impliquée très tôt et fortement dans la recherche de solutions, propose, avec les gouvernements belge, tchécoslovaque et suisse, la création d'un organisme spécial. Le **Haut Commissariat pour les réfugiés russes** est créé le 27 juin 1921 sur l'initiative et sous la direction du docteur **Fritjof Nansen**, explorateur et zoologue norvégien de renommée internationale et déjà commissaire de la SDN pour le rapatriement des prisonniers de guerre.

Le Haut Commissariat s'attelle à élaborer un statut juridique des réfugiés, jusque là inconnu dans les législations nationales et internationales. L'accord du 5 juillet 1922 crée le **passaport Nansen**, un titre de circulation pour ceux qui n'ont plus de protection nationale.

Après un temps de latence, le **génocide des Arméniens de Turquie**, d'avril 1915 à juillet 1916, provoque un nouvel exode de grande ampleur, d'un million sept cent mille personnes. L'accord de juillet 1922 est étendu aux Arméniens le 31 mai 1924.



Specimen de passeport Nansen français.
UNHCR



Nansen à New York en 1929.
UNHCR photo



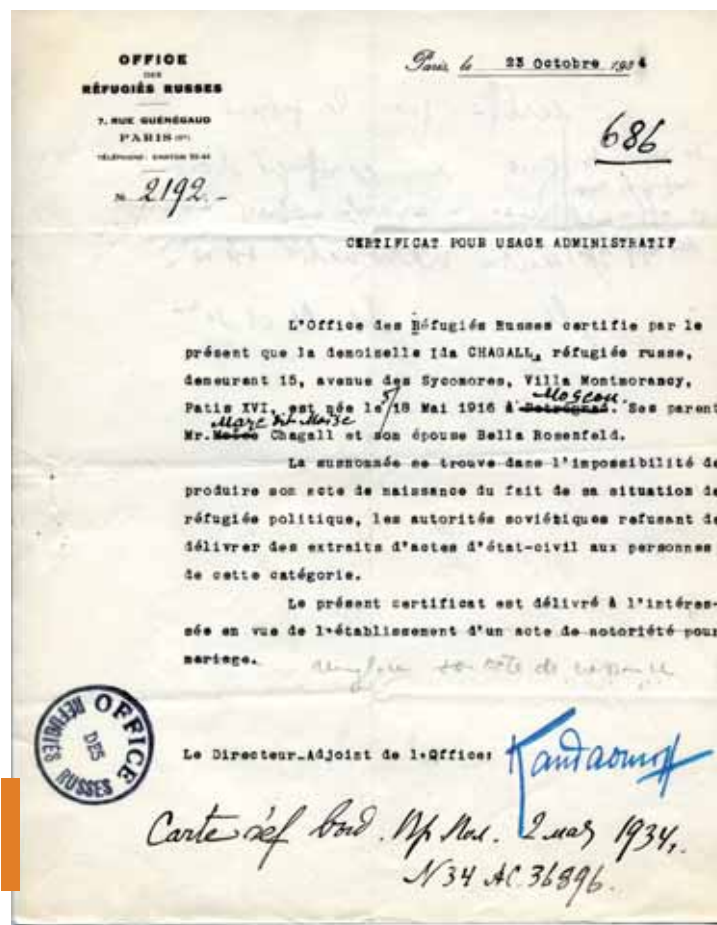
Le gouvernement arménien et les membres de la Commission Nansen à Erevan en 1923. UNHCR

En France, Edouard Herriot, alors président du Conseil, avait chargé en 1920 une commission présidée par Anatole de Monzie de réfléchir au système de protection des réfugiés russes sur le sol national. Cette commission propose de ne pas créer de service administratif national mais de charger à titre provisoire le personnel de l'ancien consulat de délivrer les documents nécessaires aux réfugiés. Seule en Europe, la France reconnaît ainsi comme **interlocuteurs de plein droit les représentations consulaires de la Russie antérieure au régime bolchevique**. Le système adopté pour les Arméniens sera identique dans son principe, mais la responsabilité de l'établissement des pièces aux réfugiés est partagée entre deux délégations distinctes. La première délégation nationale arménienne, présidée par Boghos Nubar Pacha, venait de l'Empire ottoman et était arrivée à Paris en février 1912. La seconde, la délégation de la République arménienne, venant du Caucase et présidée par Avédis Aharonian, était arrivée à Paris en février 1919 pour la conférence de la paix.

Certificat dit «pour usage administratif» par lequel l'Office des réfugiés russes atteste de la naissance d'Ida Chagall, fille du peintre Marc Chagall, réfugié politique en France, 1934. Archives Ofpra

Les Assyro-chaldéens fuyant la Turquie, les Bulgares, Grecs et Turcs soumis à des redéploiements visant à faire correspondre nationalités et territoires se voient étendre le bénéfice de certaines des mesures prises pour les Russes et les Arméniens, notamment celui du passeport Nansen par un arrangement du 30 juin 1928.

L'idée avait été défendue à la SDN, notamment par le juriste André Mandelstam, que les **anciennes représentations consulaires**, là où elles étaient encore en place, étaient à même, mieux qu'une quelconque organisation nationale, de **résoudre les problèmes légaux et matériels** des Russes exilés dans les pays d'accueil.





Certificat de la délégation arménienne.
Archives Ofpra

Ces consulats et ces délégations furent transformés en offices de réfugiés après la reconnaissance par la France de la Russie soviétique en 1924. **L'Office central des réfugiés russes (OCRR)** est créé en mai 1925. Il est présidé par **Basile Maklakov**, qui avait pris fonction d'ambassadeur le jour même de la destitution du gouvernement provisoire. Il est installé à Paris, au 7 rue Guénégaud, dans le 6^e arrondissement. Cet office est habilité à établir les certificats de réfugiés créés par le Haut Commissariat en 1922. **Les deux délégations arméniennes se transforment en offices de réfugiés** ayant les mêmes attributions, l'un, installé dans les locaux de l'Eglise arménienne du 15 rue Jean Goujon, spécialisé dans la protection des Arméniens de Turquie et l'autre, implanté au 71 avenue Kléber, représentant les Arméniens du Caucase. Un office local fonctionne à Marseille, 40 rue des Dominicaines.

L'accord de Genève du 30 juin 1928 relatif aux services du Haut Commissariat de la SDN pour les réfugiés et le rapport au Président de la République du 11 janvier 1930 précédant son décret de ratification **consacrent le fonctionnement des offices**. Leur financement est assuré par des fonds privés et par la redevance perçue pour les passeports Nansen, dit timbre Nansen. Les pièces qu'ils délivrent restent des documents privés dignes de foi mais peuvent être authentifiés par l'apposition du visa du représentant de la SDN pour les réfugiés. En France, ce représentant, nommé par le ministère des Affaires étrangères, est **Marcel Paon**, socialiste, membre du comité central de la Ligue des Droits de l'Homme et responsable du service de la main d'œuvre étrangère du ministère de l'Agriculture.

Le Dr Nansen est décédé en 1930 et, cette même année, **le Haut Commissariat est dissous** et remplacé par un service autonome appelé **l'Office international Nansen pour les réfugiés** qui assume les compétences techniques auparavant exercées par le Haut Commissariat, les compétences juridiques étant attribuées au secrétariat de la SDN. Les deux services collaborent étroitement et font face ensemble à de nouveaux flux de réfugiés.



Timbre Nansen.
Archives Ofpra

Visa du représentant de la SDN pour les réfugiés.
Archives Ofpra





Février 1939,
soldats républicains
espagnols
entrant en France
par le col du Perthus.
AFP

Les années 30 voient en effet le renforcement du régime soviétique assorti d'une vague de persécutions et de famines, dont les **exterminations par la faim en Ukraine**, ainsi que l'accession au pouvoir des **régimes fasciste en Italie et nazi en Allemagne**, régimes qui persécutent à l'intérieur de leurs frontières et engagent une politique agressive à l'extérieur.

Alors qu'une convention sur les réfugiés de portée plus générale a été adoptée le 28 octobre 1933, la montée du nazisme rend nécessaire **de nouveaux textes spécifiques**, celui du 4 juillet 1936 pour les réfugiés allemands et celui du 10 février 1938 pour les « personnes en provenance d'Allemagne ».

En 1939, à la veille de la guerre, **le bilan des flux d'exil de la décennie est très lourd : Italiens et Allemands** fuyant les régimes totalitaires, **Sarrois, Tchèques, Autrichiens et Polonais** fuyant l'expansionnisme allemand. En France, en février 1939, **cinq cent mille Espagnols** franchissent à pied la frontière pyrénéenne après la défaite de la République face aux troupes du Général Franco.

Les années 30 sont une décennie plus difficile pour la protection des réfugiés. **La peur de la guerre est de plus en plus forte et la xénophobie se développe**. A l'inverse de la décennie précédente, les besoins de main d'œuvre sont réduits. Ainsi, en France, **les réfugiés espagnols ne bénéficient-ils d'aucune protection juridique** : aucune convention n'est adoptée pour eux, le bénéfice de la Convention de 1933 ne leur est pas étendu, et aucun office n'est créé.

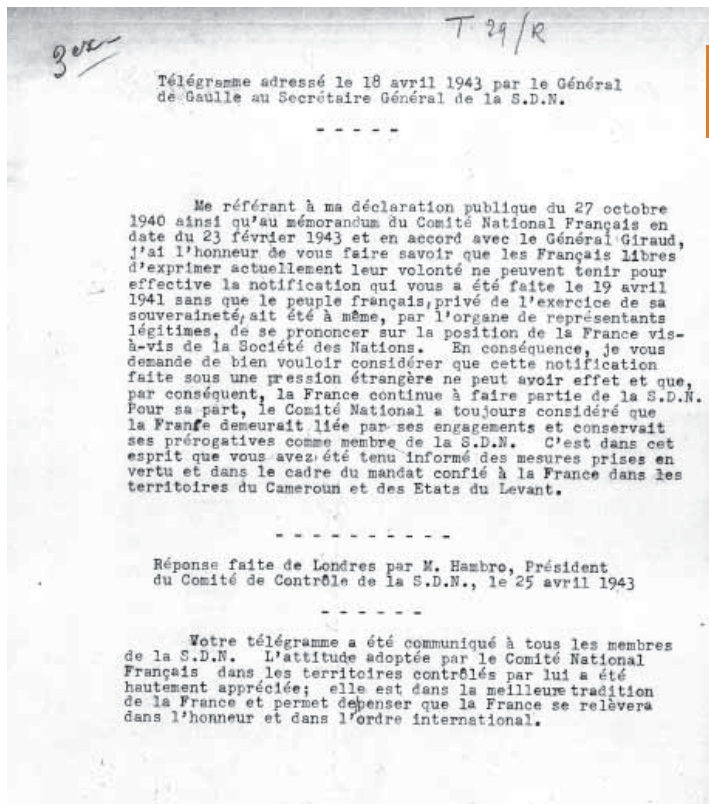


Discours d'Hitler en 1938,
au moment de l'Anschluss.
AFP/ France Presse Voir

La seconde guerre mondiale

A l'approche du conflit, l'action internationale en faveur des réfugiés est restreinte par l'action des régimes totalitaires au sein de la SDN. **L'Allemagne quitte l'organisation en 1934**, après avoir tenté de limiter les décisions prises pour protéger des Allemands et contraint à la création d'un Haut Commissariat pour les réfugiés d'Allemagne distinct de l'Office Nansen. **L'URSS est exclue en 1939**, non sans avoir combattu les mesures destinées aux réfugiés originaires de Russie. **L'action internationale se poursuit cependant** dans le Comité intergouvernemental pour les réfugiés, créé en 1938 à Londres par trente-et-un gouvernements, et qui a pour mission de protéger les victimes des régimes fascistes, puis, à partir de 1943 « toutes les personnes qui, à la suite des événements d'Europe, ont dû ou devront peut-être quitter leur pays de résidence à cause des dangers que leur race, leur religion ou leurs croyances politiques font courir à leur vie ou à leur liberté ». En novembre 1943 est créée par les Alliés **l'Administration des Nations Unies pour les secours et la reconstruction** (UNRA ou UNRRA). Le Comité recherche des possibilités de réinstallation à l'Ouest et l'UNRA tente de rapatrier ceux qui peuvent l'être.





Dès 1943, le général de Gaulle manifeste sa volonté que la France revienne à la SDN.
Archives Ofpra

En France, **la guerre fragilise la situation des réfugiés** et celle des étrangers de façon plus générale. Après la défaite et l'armistice, **le régime de Vichy dénonce les conventions régissant la situation des réfugiés et dissout les offices**, remplacés par un Bureau chargé des intérêts des réfugiés et apatrides auprès du ministère des Affaires étrangères dont les services parisiens sont installés au 6, cité Martignac en 1942. Les étrangers sont durant cette période en butte à des mesures d'internement et menacés.

La Seconde guerre mondiale provoque l'exode de plus de vingt millions de personnes. La Shoah fait entre cinq et six millions de victimes parmi les Juifs d'Europe et les rescapés des camps allemands ne peuvent en général plus rentrer chez eux. **La protection internationale des réfugiés est plus que jamais d'actualité.** Elle apparaît comme un devoir de l'Europe et du monde.

Dès 1945, la conférence de San Francisco qui rédigea la Charte des Nations Unies a examiné la possibilité de créer une nouvelle organisation pour les réfugiés. Le Conseil économique et social recommande la création d'une institution spécialisée des Nations Unies, temporaire, qui remplacerait le Comité intergouvernemental et l'UNRA. C'est ainsi qu'est créée, en décembre 1946, **l'Organisation internationale des réfugiés (OIR)**. Basée à Genève et financée par des contributions obligatoires des

Etats, elle est chargée de la protection juridique et de l'assistance matérielle des réfugiés. **L'OIR est financée à 60 % par les Etats-Unis** et compte une majorité de personnel américain et britannique, les Français représentant 14 % des effectifs.

En France, à la suite de la Libération, **le gouvernement annule la décision de Vichy** de dénonciation des conventions existantes. **Les offices sont rétablis en 1945.** Les deux offices arméniens fusionnent le 15 avril 1945 et sont installés, avec l'office russe, au 6 cité Martignac. **Un Office central des réfugiés espagnols (OCRE) est créé** par le décret du 3 juillet de la même année. Il est placé sous la triple tutelle des ministères de la Justice, des Affaires étrangères et de l'Intérieur. Sa direction est assurée par le personnel diplomatique ou consulaire espagnol qui a exercé antérieurement des fonctions en France et y a un domicile ininterrompu depuis 1932. Quero Morales, ancien sous-secrétaire du ministère d'Etat du gouvernement de la République espagnole est chargé de rédiger le « Statut pour les réfugiés espagnols » appliqué par l'OCRE. **Son directeur est Fernando Gonzalez Arnao**, dernier ministre conseiller à l'Ambassade de la République espagnole en France.

Certificat de nationalité délivré par l'Office central des réfugiés espagnols.
Archives Ofpra



ORGANISATION INTERNATIONALE POUR LES RÉFUGIÉS
 Délégation en France
 1, Rue Copernic
 PARIS 8^e 277

DEMANDE D'ASSISTANCE 10 Téléphone : KLÉBER 21-66

1. Nom et prénom : *Romanov* 2. Prénoms : *ANNA* 3. Date de la demande : *19/11* 4. N° d'assistance : *1134034*

5. Adresse (avec ou sans photographie du sol) : *Rue de la République* 6. N° de l'assistance : *Rue*

7. Nom et prénom du père : *Romanov* 8. Nom et prénom de la mère : *Grassini*

9. Nom et prénom du père : *Grassini* 10. Nom et prénom de la mère : *Grassini*

NOM	DEGRÉ DE PARENTÉ par rapport au chef de famille	DATE de naissance	NATIONALITÉ d'origine	LIEN DE NAISSANCE (elle, prénoms, pays)
1. de l'enfant				
2. de la femme				
3. des enfants				
4. <i>Romanov</i>		<i>27.11.1897</i>	<i>24 ans</i>	<i>Russe (Russe)</i>
5. <i>de Teodor Grassini et Felina Kersler</i>				
6.				
7.				

9 - Préciser le genre d'assistance que vous demandez.

JURIDIQUE ET ADMINISTRATIVE	TRANSPORT	ALLOCATION	PRÉ
<i>Immigration</i>			

(Si famille sollicitée et à l'appui de quelle demande ou situation, la solliciter)

NOM	DEGRÉ DE PARENTÉ par rapport au chef de famille	DATE de naissance	NATIONALITÉ actuelle	LIEN DE NAISSANCE (elle, prénoms, pays)
1.				
2.				
3.				
4.				
5.				
6.				
7.				

PRÉRE — de ne pas oublier de dater votre lettre et d'écrire l'adresse de votre nom, prénom et adresse ;
 — de mentionner en référence la date et le numéro de votre dernière lettre ;
 — de préciser à quelle autorité et à l'appui de quelle demande est destinée la pièce dont vous sollicitez la délivrance.

Formulaire de demande d'assistance auprès de l'OIR.
 Archives Ofpra

La délégation française de l'OIR assure, à la suite de l'accord du 13 janvier 1948, les fonctions d'assistance et de protection à l'égard des réfugiés. A ce titre, l'organisation se voit confier l'administration et le fonctionnement des offices de réfugiés, notamment sur le plan financier.

L'OIR met au point une méthode de travail nouvelle dite de **l'«éligibilité individuelle»**. Son objectif est de déterminer **les droits de chacun à bénéficier du statut de réfugié**. Le mandat de l'organisation exclut les personnes d'origine allemande résidant hors d'Allemagne (*Volksdeutsche*), les criminels de guerre, les collaborateurs avec les nazis. L'OIR écarte par ailleurs les demandes de tous ceux dont il s'avère qu'ils sollicitent son soutien pour des raisons économiques ou de convenance personnelle. Les modalités de cette éligibilité comportent un questionnaire écrit (formulaire) et un entretien. L'extrême technicité de l'OIR en la matière est le fruit d'une **continuité institutionnelle entre les organisations internationales d'avant-guerre et d'après-guerre**. Bien souvent, comme dans le cas de l'écrivain et haut fonctionnaire international Albert Cohen, le personnel de l'OIR avait eu l'occasion de «faire ses classes» à la SDN.

S'attachant avant tout à trouver des pays d'accueil pour les réfugiés, l'OIR s'est heurtée à de nombreuses difficultés dues pour beaucoup au contexte de **guerre froide**. Organisation purement atlantiste depuis le départ des délégations du bloc soviétique en 1946, elle est conçue comme une structure provisoire, les Etats membres, en nombre limité, ne souhaitant pas engager leur contribution financière indéfiniment. Pour toutes ces raisons, **l'ONU décide de mettre fin à ses activités** par une résolution du 3 décembre 1949.



Une famille de Berlinoises de l'Est s'enfuit vers l'Ouest depuis leur immeuble dont la porte a été bloquée par la police communiste.
 Keystone France

Une résolution du 14 décembre 1950 décide le remplacement de l'OIR par le **Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés** (HCR).

Parallèlement, les pays membres des Nations Unies négocient un nouveau texte international sur la protection des réfugiés et des apatrides et adoptent le 28 juillet 1951 **la Convention de Genève qui régit aujourd'hui le statut de réfugié**. La France a défendu lors de la négociation une définition générale du réfugié, contre la définition par catégorie nationale de l'entre deux guerres. En contrepartie, elle a soutenu la rédaction prévoyant que les faits qui sont à l'origine de la reconnaissance du statut de réfugié doivent être survenus « en Europe » et « avant le 1^{er} janvier 1951. » **C'est avec ces réserves que la France ratifie la Convention en 1954, signée par quatorze pays, pour l'essentiel européens.**

En France, les accords des 28 février, 4 juillet et 20 août 1950 transfèrent les responsabilités de l'assistance matérielle, médicale et sociale anciennement exercées par la délégation de l'OIR au **Service social d'aide aux Emigrants** (SSAE). Les autres missions de la délégation sont reprises à son compte par le gouvernement à compter du 1^{er} janvier 1951.



Signature de la Convention de Genève en Suisse en juillet 1951.
Assis de gauche à droite :
John Humphrey, directeur de la division des Droits de l'Homme,
Knud Larsen (Danemark), président de la conférence,
Dr G.V van Heuven Goedhart, Haut Commissaire pour les réfugiés.
Arni/UN Archives



Yvon Delbos (deuxième de face à partir de la gauche), membre de la Commission de Monzie en 1920, de retour de déportation en Allemagne à l'aéroport du Bourget, 7 mai 1945.
AFP



**L'héritage de l'Ofpra est double :
la transposition sur le sol national
d'une protection de gouvernements
étrangers en exil et les valeurs issues
de la Résistance.**

MISE EN PLACE DE L'OFpra



La forme prise par l'Ofpra, lors de sa création par la loi du 25 juillet 1952, est le résultat d'un **compromis**. Une partie de la classe politique souhaitait que ce soit une instance internationale qui soit en charge de l'application de la Convention de Genève sur le territoire. D'autres militaient pour que ces fonctions soient confiées à un organisme national. Le gouvernement français voulait pallier les défauts du système des offices nationaux et de leur articulation complexe avec les organisations internationales, sans pour autant créer une administration qui rappellerait le Bureau mis en place par le régime de Vichy.



Vassili (ou Basile) Makhlakov,
ancien directeur de l'OCRR
et chef de la section Russe
de l'Ofpra.
Bakhmeteff archive

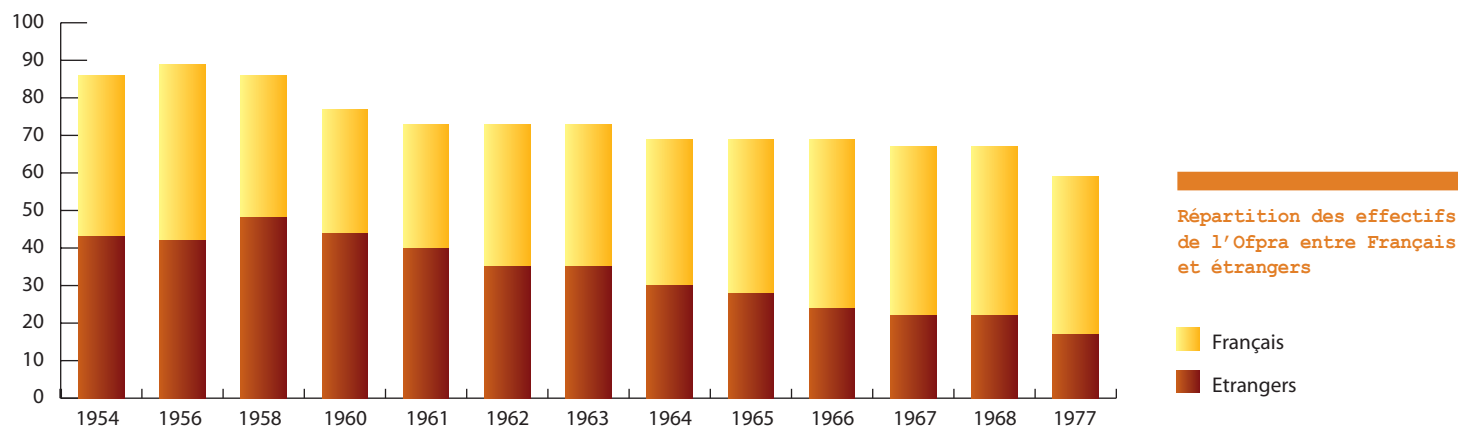
Ce désir de compromis permet de comprendre les caractéristiques inédites de l'Ofpra. **C'est un établissement public doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière et administrative, placé sous la tutelle du ministère des Affaires étrangères.** Il s'agit d'une garantie d'indépendance et d'une continuité avec le passé sur le plan de la tutelle. Les liens avec l'organisation onusienne pour les réfugiés sont affirmés par l'article 2 de la loi dans son alinéa 3 « *Il coopère avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et est soumis à sa surveillance dans les conditions prévues par les accords internationaux* » ; ce contrôle est renforcé par la création d'une juridiction spécialisée chargée de se prononcer sur les recours formés contre les refus de reconnaissance du statut de réfugié par l'Ofpra, la Commission des recours des réfugiés (CRR), au sein de laquelle siège un représentant du HCR. Cette Commission rappelle le Conseil de recours qui fonctionnait au quartier général de l'OIR à Genève ; l'Office est dirigé par un directeur nommé pour trois ans et assisté d'un Conseil au sein duquel siègent les représentants des ministères concernés ainsi que le délégué du HCR qui peut y présenter ses observations. Enfin, destiné à être une sorte de consulat pour les réfugiés, l'Office hérite de certaines immunités, ainsi que de dispositions sur l'inviolabilité de ses archives.

Ces garanties se reflètent dans la genèse matérielle et organisationnelle de l'établissement. Ainsi l'Ofpra s'installe dans les locaux occupés par l'OIR au 7, rue Copernic. Nombre de ses agents ont exercé précédemment dans les anciens offices et l'OIR. Le travail est organisé en sections déterminées par les origines nationales des réfugiés et reprenant notamment les anciens offices, avec les sections russe, espagnole et arménienne. Le titre donné aux agents chargés de l'éligibilité, les « officiers de protection », provient directement de celui des « officiers d'éligibilité » de l'OIR.

**Les officiers d'éligibilité d'après René Ristelhueber,
« Au secours des réfugiés, l'œuvre de l'OIR »,
Plon, 1951**

« C'est là une tâche délicate et complexe. Elle exige non seulement des qualités de conscience, d'impartialité et un jugement sain, mais aussi des connaissances juridiques et politiques étendues. Le fonctionnaire chargé de l'éligibilité doit en effet, de façon précise, être au courant du développement des hostilités dans les différents pays, de l'attitude des divers gouvernements au cours de la guerre comme de leur évolution, de l'activité et des tendances des multiples organisations politiques, militaires ou paramilitaires qui ont foisonné à cette époque trouble. Seule une vue exacte et détaillée de cet ensemble de faits touffus lui permettra de rendre compte du comportement du candidat, des mobiles qui ont dicté sa conduite et – criterium souvent délicat à déterminer mais essentiel – si celle-ci a été volontaire ou imposée par la contrainte ou la menace. »

L'établissement commence son activité le 22 septembre 1952. Il compte 74 personnes, dont la moitié sont des étrangers, réfugiés eux-mêmes, engagés par contrats de trois mois renouvelables. L'Ofpra est ainsi le seul organisme public, avec le CNRS, à comporter du personnel non français. Cette particularité va se prolonger pendant plusieurs années.



Le directeur et le secrétaire général sont des membres du ministère des Affaires étrangères. Le directeur est seul à signer les documents officiels délivrés aux réfugiés et apatrides.

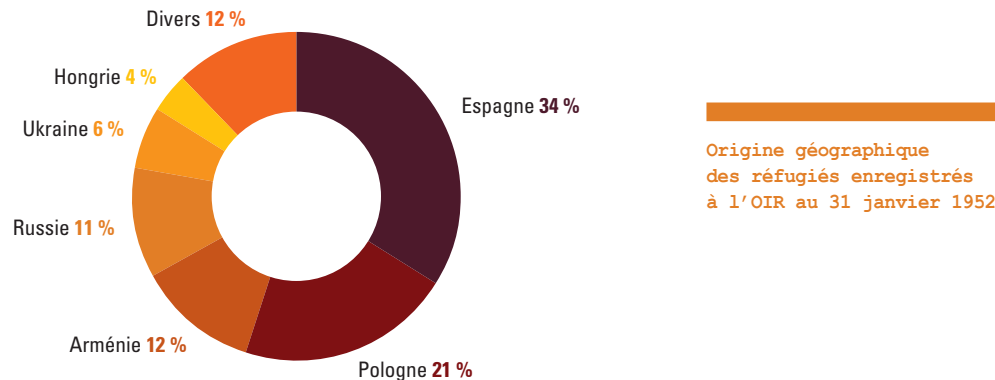
L'Ofpra se voit attribuer par la loi une double compétence : assurer la protection juridique et administrative des réfugiés et apatrides et reconnaître la qualité de réfugié à ceux qui la sollicitent et qui répondent aux critères prévus par la Convention de Genève.



La protection

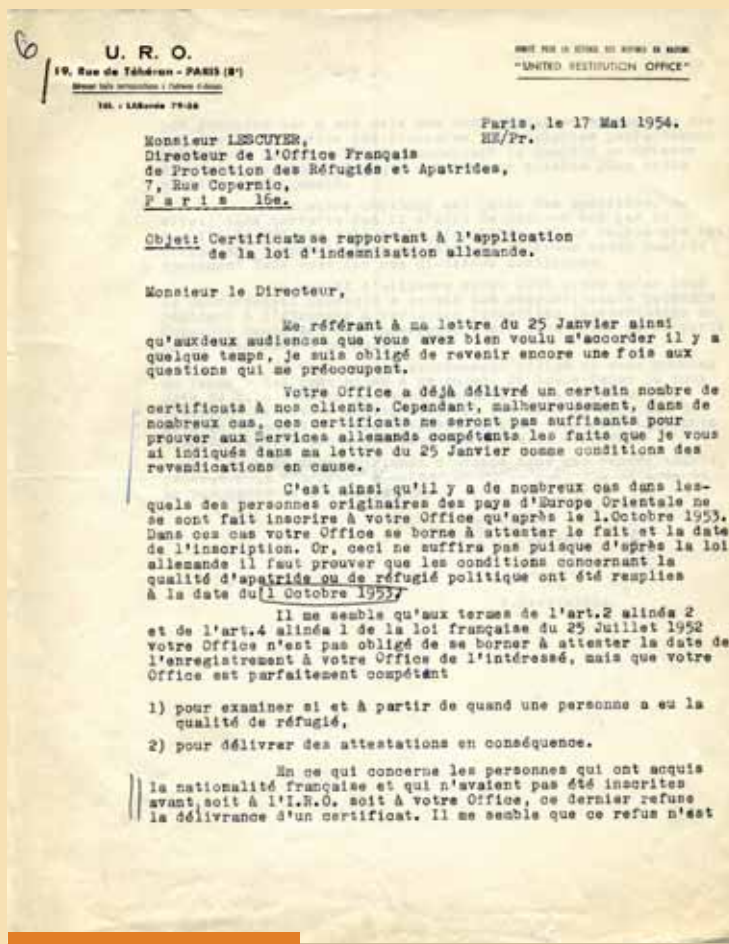
Le rôle essentiel de l'Ofpra est d'assurer **la protection juridique et administrative** des réfugiés reconnus. Entre la disparition de l'OIR, le 31 janvier 1952, et l'ouverture des bureaux de l'établissement, le 22 septembre de la même année, **cette protection avait été confiée à un service provisoire** organisé par la Direction des Affaires administratives et sociales du ministère des Affaires étrangères. Ce service avait délivré des documents divers aux réfugiés, légalisé des signatures, effectué des traductions. Il n'était cependant **pas habilité à délivrer des documents d'état civil**, ce qui empêchait les réfugiés d'accomplir des actes importants de la vie civile, notamment le mariage. Il était donc urgent que les services de l'Office prennent le relais.

L'établissement de documents d'état civil est une activité majeure et méconnue de l'Ofpra. Dès leur ouverture, ses bureaux font office de service d'état civil pour 350.000 réfugiés enregistrés entre les années 20 et 50.



Par ailleurs, dès sa création, l'une des préoccupations majeures de l'Ofpra est d'améliorer le plus possible la protection juridique des réfugiés et apatrides, en favorisant la régularisation et l'amélioration de leur statut juridique dans tous les domaines. Un accord entre l'Ofpra et le ministère du Travail aboutit ainsi à la circulaire n°70/54 du 9 décembre 1954 permettant **de substantiels avantages aux réfugiés** : ils peuvent désormais bénéficier de la carte « toutes professions salariées » sur simple demande ; l'autorisation de travail n'est plus limitée à une région et à une profession.

L'Ofpra est aussi en contact constant avec le **Service social d'aide aux Emigrants** (SSAE) pour toutes les démarches de caractère social ou humanitaire relatives aux réfugiés. Les réfugiés perçoivent **une allocation de subsistance** versée par le SSAE et cofinancée par l'Etat et le HCR. Cette allocation est étendue aux demandeurs d'asile en 1967.



Lettre du directeur de l'United Restitution Office au directeur de l'Ofpra à propos des certificats en vue de l'application de la loi d'indemnisation, 17 mai 1954.
Archives Ofpra

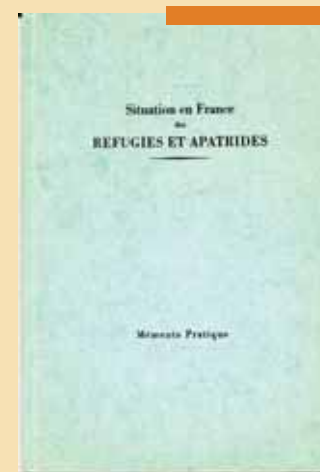
Les efforts en vue de pourvoir tous les réfugiés admis au séjour d'un état civil régulier, alors même qu'ils sont arrivés sur le territoire démunis de toute pièce valable ont fait **école sur le plan international**. En 1967, la Commission internationale de l'état civil vient s'enquérir des règles suivies par l'Ofpra en la matière. A la suite de cette visite, une résolution de l'Assemblée générale de **cette Commission recommande aux Etats membres l'adoption d'un système calqué sur celui de l'Office** qui, début 1968, communique au HCR les indications utiles à l'application de cette décision.

Dans les années 60, il apparaît nécessaire à l'Ofpra d'élaborer **un recueil des droits des réfugiés et apatrides en France**. Le livret intitulé « Situation en France des réfugiés et apatrides » sera largement diffusé à titre gratuit à partir de 1966.

Un exemple permet d'illustrer des aspects méconnus du travail de protection. Il s'agit de l'application de **la loi allemande d'indemnisation aux victimes du nazisme** du 18 septembre 1953, dite loi BEG, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1953. L'article 71 de cette loi précise qu'en sont bénéficiaires les personnes qui ont subi une privation de liberté **si elles ont été apatrides ou réfugiées politiques** à la date du 1^{er} octobre 1953 ou si, bien qu'ayant acquis une nouvelle nationalité, elles étaient apatrides ou réfugiées politiques au moment de l'acquisition de cette nationalité. Cette loi sera suivie de celle du 29 juin 1956 qui reprend les améliorations décidées au fil du temps, étendant par exemple ces dispositions aux réfugiés espagnols qui en avaient été exclus auparavant. **L'Ofpra est amené, pour l'application de ces textes, à délivrer plusieurs dizaines de milliers de pièces d'état civil et d'attestations**, à intervenir auprès de l'Ambassade de la République fédérale d'Allemagne dans des cas litigieux, à être présent dans nombre de réunions de commissions d'indemnisation. Cette activité se poursuit pendant de très nombreuses années, les ayants droits des réfugiés ayant vocation à bénéficier de ces dispositions.

Au total l'Office délivre en 1957 **96 285 documents destinés aux réfugiés statutaires**. En 1962 son rapport d'activité relève que **l'attestation par l'Office de la qualité de réfugié est la seule admise de jure** qui permette à son titulaire de bénéficier des dispositions d'accords internationaux ou lois et règlements nationaux, la rente vieillesse, la sécurité sociale des étudiants, la carte permanente de travail, l'exercice de certaines professions, l'exemption de visas pour certains pays, l'obtention de dommages de guerre et bien d'autres encore.

Memento publié par l'Ofpra sur les droits des réfugiés et apatrides.
Archives Ofpra



un de ces documents : certificat de séjour de résident
 Mars 1951 (Duplication) par Mr le Préfet du
 tité espagnole.
 EE, ou ATTESTE, et numéro de
 le 28 Juiv.

N° d'enregistrement : 61.349.5792
 Bénéficiaire
 de la
 Convention de 1933



que M. JOSEPH BATA ARTURO
 demeurant CHABANIS (Lozère)
 né le 20 NOVEMBRE 1928
 à GIJON (Oviedo)
 fils (elle) de Arturo
 et de Angela
 est réfugié(e) Espagnol
 et qu'il (elle) est placé(e) sous la protection
 juridique et administrative de l'OFFICE.
 Ce certificat est valable :
 du 18/4/1962 au 17/4/1969
 Pour le 10 NOVEMBRE 1963
 - Le Directeur.

NOTA : Ce document ne dispense pas son
 titulaire d'être de séjour.

Ce sont les officiers de protection, une vingtaine en 1954, qui font le travail d'éligibilité. Cette procédure est d'une importance capitale car, en matière de demande d'asile, **la question des preuves se ramène à la crédibilité du récit, sa cohérence et sa précision**, un ensemble qui combine intime conviction et preuves indirectes permettant d'établir la nationalité, l'identité, l'appartenance à un groupe, tout ce qui donne consistance à une demande.

La ratification de la Convention avait provoqué une première augmentation de l'activité. Le nouveau directeur de l'Office obtient, avec retard, **un accroissement des effectifs**, portant le personnel à 86 personnes, 43 Français et 43 étrangers, en 1955.

Organigramme de l'Ofpra présenté dans le rapport d'activité de 1956 (85 personnes)

Directeur Secrétaire général

Georges Gueyraud, ministre plénipotentiaire
Suzanne Bidault, ministre plénipotentiaire

Contentieux

Jacqueline Massat et 3 sténo-dactylographes, dont deux détachées auprès de la CRR, au Conseil d'Etat.

Sections nationales

- Apatridie et réfugiés du Haut Commissaire : **Julienne Schonberger**, Officier de protection (OP), et deux sténo-dactylographes.
- Arménienne : **Jiraïr Artinian** et **Astrik Arakelian**, OP ; deux sténo-dactylographes.
- Section espagnole : **Gilles Rosset** chef de section ; **André Clemot**, OP, **Emilio Bernaldo de Quiros Lopez**, OP, **José Arolas Senar**, OP ; **Alberto Foraster Domenech**, OP et six secrétaires bilingues, un interprète adjoint, un employé d'administration, six sténo-dactylographes.
- Section georgienne : **Sossipâtre Assathyani**, OP (à mi-temps).
- Section hongroise : **M. Nemesthoty**, OP ; deux secrétaires bilingues, dont 1 provisoire.
- Section polonaise : **Wieslaw Dabrowski**, **Jean Maleczynski**, **Bohdan Samborski**, **Jersy Zlobnicki**, OP, un interprète, trois secrétaires bilingues, une employée d'administration, deux sténo-dactylographes.
- Section roumaine et albanaise : **Alexandre Ghika**, OP, 1 secrétaire bilingue.
- Section russe : **Basile Maklakoff**, OP à mi-temps, 1 secrétaire administratif, deux secrétaires bilingues, 1 sténo-dactylographe.
- Section tchecoslovaque : **Vavrinec Skarba**, OP, deux secrétaires bilingues à mi-temps.
- Section ukrainienne et biélorusse : **Alexandre Choulguine**, OP, une employée d'administration
- Section yougoslave : **Théophile Djurovitch**, OP, 1 secrétaire bilingue.
- Section réfugiés divers (Baltes, Allemands, Autrichiens, Russes soviétiques, Bulgares etc) : **Wladimir Fedorowski**, OP, un chargé de mission.

Interprétariat (réception) Agence comptable

1 secrétaire bilingue
Pierre Tassea, agent comptable, **Lucienne Quesmoy**, OP, deux secrétaires administratifs, 1 secrétaire bilingue, un adjoint comptable, deux employés d'administration.

Archives Courrier, départ et arrivée Standard

Wladimir Pelc, OP, 1 secrétaire bilingue, deux sténo-dactylographes.
deux chargés de mission, un agent contractuel 2^e cat, un employé d'administration, trois sténo-dactylographes.
deux téléphonistes
un garçon de bureau
1 concierge



De très nombreux ressortissants hongrois passent la frontière avec l'Autriche en 1956, aidés par de jeunes volontaires. UNHCR

Des demandes de protection nouvelles sont déposées durant cette période. Tout d'abord, **les exilés n'ayant pas encore sollicité le statut contactent les services de l'Ofpra avec retard, parfois rejoints par leurs familles demeurées dans le pays.** C'est le cas par exemple de nombreux Espagnols. **Les crises en Europe de l'Est** provoquent de nouvelles demandes. La politique d'épuration stalinienne qui a culminé au tout début de la décennie 50 est suivie de révoltes sporadiques et violentes parmi les ouvriers tandis que l'impact de la déstalinisation engagée par Nikita Khrouchtchev est à l'origine des événements de Hongrie en 1956. La France admet, à la suite de l'Autriche, de la Suisse, des Pays Bas et de la Belgique, **les conclusions du rapport du Haut Commissaire sur la question des réfugiés hongrois** lors de la

quatrième session du Comité exécutif de l'United Nations Refugee Funds (UNREF), suivant lequel « *on est fondé à lier le départ des réfugiés de Hongrie non seulement aux événements qui se sont produits en Hongrie au mois de novembre 1956, mais également aux changements politiques fondamentaux qui sont intervenus à la suite de la dernière guerre. Il s'ensuit donc que les réfugiés de Hongrie qui remplissent les autres conditions définies dans la Convention doivent être considérés comme relevant de celle-ci, nonobstant le fait qu'ils se sont enfuis après le 1^{er} janvier 1951* ». L'Office accueille ainsi de nombreux réfugiés hongrois, renforçant la section correspondante et est chargé du secrétariat général du Comité interministériel d'accueil en la personne de son secrétaire général, anciennement responsable du contentieux de l'Office, Suzanne Borrel, épouse de Georges Bidault.



Timbres apposés sur une carte de réfugié.
Archives Ofpra

Le 27 février 1959, les services de l'Office sont transférés à l'ancien Hôtel Majestic au 21 bis rue La Pérouse avec d'autres organismes dépendant du ministère des Affaires étrangères, qui s'est vu attribuer cet ancien palace utilisé par l'armée allemande durant l'occupation.

Le début des années 60 a vu une diminution constante de l'activité de l'établissement en terme de délivrance de nouvelles cartes de réfugiés. Les grands flux en provenance du continent européen se sont fortement réduits, à l'exception de la demande yougoslave qui régresse cependant en 1966, après l'accord franco-yougoslave de main d'œuvre. Malgré une légère augmentation en 1965 pour les Albanais, Bulgares, Tchécoslovaques et Soviétiques et quelques exodes ponctuels tels celui des Basques espagnols, des Juifs polonais après 1967, des Tchécoslovaques à la suite des événements d'août 1968, la tendance est à la baisse de la demande d'asile. Le reste du monde est encore loin en terme de possibilités de déplacement et les limites temporelles et géographiques de la Convention s'appliquent toujours. Enfin, durant toutes ces années, **l'immigration est facile** et, entre 1954 et 1970, l'Office national de l'immigration (ONI) fait entrer en France **plus de deux millions d'actifs et un million de membres de familles**.

Répartition des réfugiés sur le territoire français en pourcentage.
Carte élaborée par les services de l'Ofpra en 1963. Archives Ofpra





Ainsi l'Ofpra est-il le reflet de la situation qui est désormais celle de l'Europe : une période de stabilisation politique, au cours de laquelle les tragédies et blessures de la guerre s'éloignent.

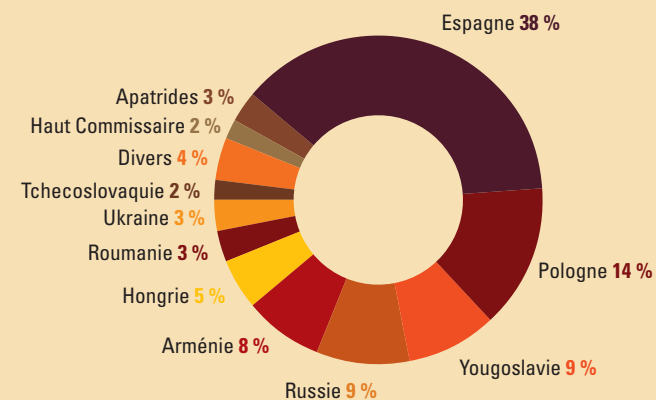
Pendant toute cette période, les statistiques de l'Office ne comportent pas de calcul de taux d'accord ou de rejet. Il semble que les taux d'accords soient élevés, en grande partie du fait de **l'adéquation entre la demande d'asile et le projet politique et humanitaire de la Convention de Genève**, ce texte adopté par des pays européens pour réparer les désastres engendrés en Europe par les guerres et par « le duel entre fascisme et communisme qui l'a rempli (le XX^e siècle) de son tumulte tragique », selon le mot de François Furet.

Les recours déposés devant la CRR indiquent cependant que le statut de réfugié n'est pas automatiquement reconnu. La Commission juge en moyenne 349 affaires par an entre 1952 et 1969. **Le droit des réfugiés**, élaboré par la juridiction et le service contentieux de l'Ofpra, **se met en place pour l'essentiel durant cette période**. La Commission fixe les règles de procédure et d'instruction : elle juge ainsi que **les présomptions de preuve sont suffisantes**, élabore **la jurisprudence dite de l'unité de famille** permettant d'étendre le statut aux conjoints, enfants mineurs et ascendants à charge du réfugié, allant ainsi au delà des recommandations des Plénipotentiaires et prenant acte de la nature familiale des exils présents.

Les décisions sont fréquentes sur les limites temporelles et géographiques contenues dans l'article 1^{er}A.2, les problèmes liés aux relations avec le pays d'origine (retour dans le pays, allégeance aux autorités, changements politiques) ainsi que sur la question des auteurs de persécution, puisque dès 1956 il a été affirmé par la jurisprudence que les persécutions n'émanant pas des autorités publiques du pays d'origine du demandeur n'étaient pas des persécutions au sens de la Convention de Genève.

Le nombre d'Etats s'est fortement accru avec la décolonisation. Beaucoup d'entre eux sont désormais signataires de la Convention de Genève. Il ne paraît plus possible de limiter la reconnaissance du statut de réfugié aux personnes craignant des persécutions du fait d'événements survenus en Europe avant 1951. **Les pays en voie de développement, devenus majoritaires à l'Assemblée générale de l'ONU, militent pour la levée de ces réserves**. Les conversations et consultations s'engagent entre l'Ofpra, dirigé entre 1966 et 1969 par Pierre Bouffanais, et les ministères concernés.

Origine géographique
des réfugiés et apatrides
enregistrés à l'Ofpra
le 31 décembre 1969





Depuis plusieurs années, **les réfugiés sous mandat du Haut Commissaire regroupent des personnes ne répondant pas aux critères géographiques et temporels choisis par la France pour l'application de la Convention de Genève**. C'est le cas par exemple des Marocains tenants du Sultan Mahomed Ben Arafa, des réfugiés et apatrides en provenance d'Egypte, notamment juifs, expulsés de ce pays après avoir été déchus de leur nationalité à la suite de Suez, des Haïtiens se trouvant dans une situation difficile aux Bahamas en 1969. Mais ils sont encore peu nombreux, au regard des réfugiés d'Europe.

La décolonisation a entraîné le déracinement de nombreux civils dans le continent africain au cours des années 50 et 60, que ce soit dans de grandes proportions ou par petits groupes comme ici des villageois soudanais qui rentrent chez eux.
UNHCR

A partir du 10 mai 1968 le personnel de l'Office ne peut plus accéder à ses locaux en raison de l'ouverture de la **conférence de paix sur le Vietnam**, qui se tiendra du mois de mai 1968 à janvier 1973 dans l'ancien hôtel Majestic. L'Ofpra doit s'installer en septembre 1968 à Neuilly-Sur-Seine et avec ce déménagement, qui pourrait être une anecdote, commence **une nouvelle ère pour l'établissement**.



L'Ofpra a rempli sa mission :
l'établissement a affirmé et adapté
sa pratique d'éligibilité
les valeurs de l'après-guerre et,
en matière de protection, il est allé
au-delà de celle-ci en favorisant
l'intégration des réfugiés reconnus.

L'OFPPRA FACE A LA MONDIALISATION DES REFUGIES, CRISES ET REFORMES



Le 9 avril 1971, alors qu'il y a dans le monde deux millions cinq cent mille réfugiés, la France ratifie **la Convention de New York** qui **lève les limites géographiques et temporelles** dans lesquelles s'exerçait la mission de l'Ofpra. Les conséquences de cette ratification sur le volume et la complexité de l'activité d'un Office demeuré de dimensions très modestes (61 agents) se font sentir à partir du milieu des années 70.

La crise

Plusieurs phénomènes se succèdent, dont l'impact est considérable sur la procédure d'admission au statut de réfugié et sur l'établissement public, produisant une crise qui s'étend sur plus de dix années, entre 1974 et 1989.

Multiplication des conflits et pressions migratoires

La perpétuation du conflit Est-Ouest et son déplacement vers les pays du Tiers Monde à la faveur de la décolonisation **a provoqué des guerres et la mise en place de dictatures**, comme en Asie du Sud Est et en Amérique latine. De nouveaux conflits surgissent, comme celui qui suit l'invasion de l'Afghanistan par l'URSS en 1979.

A cet affrontement Est-Ouest, qui est le cadre de référence du statut de réfugié, s'ajoutent rapidement **des tensions ethniques**, ainsi dans la corne de l'Afrique ou au Sri Lanka. **La révolution islamique** en Iran à la fin des années 70 marque les débuts d'une idéologie qui devient rapidement une source majeure de persécutions et de menaces pour la paix.

Sur le plan économique et technique, **les pays du Tiers Monde s'appauvrissent** tandis que le modèle occidental est largement diffusé par les nouveaux médias et que le développement des transports internationaux facilite l'accès à des pays n'ayant pas de frontière commune avec le pays de persécution.

Enfin, en juillet 1974, à la suite de la crise du pétrole et de la montée du chômage, le gouvernement français décide **la fermeture de la frontière à l'immigration économique. La demande d'asile devient une des seules voies d'entrée**, d'autant plus attractive que, dans le même temps, les droits sociaux reconnus aux réfugiés et demandeurs d'asile sont de plus en plus nombreux. La situation de l'emploi ne leur est plus opposable à partir du 21 novembre 1975, soit un an après la fermeture de la frontière. On reconnaît aux réfugiés le bénéfice des prestations familiales et de l'allocation logement, le droit au minimum vieillesse et à l'allocation adultes handicapés.

L'Ofpra débordé

Les conséquences de ces phénomènes apparaissent progressivement pour l'établissement. Il s'agit d'abord d'arrivées individuelles en provenance de l'ancienne Indochine. En 1974, la demande d'asile, après une baisse continue de plusieurs années, se met à augmenter. Cependant, durant les premières années, les problématiques posées à l'Ofpra, tout en concernant des pays hors de l'Europe, peuvent encore s'analyser avec les cadres de référence anciens. Il s'agit, dès 1974, **des réfugiés d'Amérique latine** après le renversement de Salvador Allende en septembre 1973. Viennent ensuite **les réfugiés fuyant l'Asie du Sud Est** après la chute de Saigon en 1975 et la prise de pouvoir par les Khmers rouges au Cambodge, qui arrivent en France grâce à des procédures organisées.

Dans les deux cas, **la nature politique paraît dominante** et les situations évoquent les anciennes dictatures contre lesquelles les pays d'Europe ont élaboré le statut de réfugié : la dictature de Pinochet rappelle le fascisme et y est souvent comparée ; les régimes installés au Vietnam, Cambodge et Laos sont des dictatures communistes. Dans les deux cas une forte mobilisation dans la société française indique qu'un **sentiment de solidarité idéologique avec les victimes existe**. La France accueille de très nombreux réfugiés asiatiques, ce qui vaut la médaille Nansen de 1979 à Valéry Giscard d'Estaing, président de la République. Les taux d'accords de l'Ofpra, qui sont désormais calculés, sont élevés.



Les transformations sont cependant déjà profondes. Le nombre très important de réfugiés accueillis par la France dans le cadre des procédures organisées impose le recrutement d'agents disposant de nouvelles compétences, notamment linguistiques. Les tâches d'état civil et de protection des réfugiés asiatiques sont particulièrement complexes et lourdes à gérer. Dans le même temps, la transition démocratique en Espagne rend justifiée et nécessaire une mesure de retrait des statuts aux réfugiés espagnols, opération très lourde si l'on considère qu'il y avait, à l'époque, 150 000 réfugiés espagnols enregistrés.

Jacques Chirac, alors maire de Paris, et son épouse Bernadette accueillent 277 réfugiés asiatiques venus par un avion affrété par la mairie, 10 juillet 1979.
Joël Robine / AFP

L'Ofpra constate ensuite les effets de la fermeture de l'immigration et des pressions migratoires. Dès 1977, le directeur, Pierre Basdevant, alerte les autorités sur **la situation inacceptable de l'établissement** compte tenu de l'accroissement prévisible de ses activités : personnel insuffisant, locaux inadaptés, matériel obsolète. Son successeur Jacques Fouchet relève en 1979 que l'Office, qui dispose alors de 69 agents appartenant à 17 nationalités, n'a connu aucune réforme de structure alors que son activité se développe en nombre et en complexité du fait de nombreuses demandes qui semblent mêler de plus en plus les motivations politiques et économiques. Le 13 décembre 1979, le directeur alerte de nouveau : **l'Ofpra est « complètement débordé »**.

Ajustements limités

Les premières réformes sont très limitées. Des divisions géographiques sont créées pour regrouper les pays par continent et rapprocher les pratiques. Le directeur et le secrétaire général sont déchargés du travail quotidien consistant à examiner les dossiers. Un réaménagement des locaux est opéré en juillet 1979. Des agents connaissant les nouveaux pays de provenance sont recrutés, pour traiter la demande du sud est asiatique ou la demande turque devenue très importante après le coup d'Etat dans ce pays.

Au début de l'année 1981, l'Ofpra déménage pour la Tour Pariféric, à Aubervilliers. Cette même année, on constate une augmentation très nette des demandes en provenance d'Afrique et, au sein de la demande provenant de ce continent, **les premières fraudes de grande ampleur sont découvertes** sous la forme de dépôts de demandes multiples d'une même personne sous différentes identités et nationalités. Les commissions rogatoires se multiplient pour des fraudes aux Assedic, aux allocations familiales.

Ainsi que le souligne le directeur de l'époque « La ratification du protocole de Bellagio par la France a redessiné le profil du réfugié s'adressant à l'Office. Les faits allégués par la nouvelle génération de réfugiés sont malaisés à contrôler, les identités et les nationalités ne le sont pas moins... **Reconnaître le statut se révèle délicat.** Etablir l'identité et la situation de la famille du réfugié devient hasardeux. »

En conséquence, **les rejets que l'Ofpra a commencé à comptabiliser depuis l'année 1973, augmentent nettement** en proportion. L'évolution est particulièrement nette pour les demandes africaines après la découverte des fraudes. Jusqu'à la fin des années 80, tandis que le nombre de demandes s'accroît fortement, la proportion de reconnaissances ne cesse de se réduire, ce qui est l'effet tant d'une modification de la nature des demandes que de l'engorgement de l'établissement. On observe le même phénomène dans les pays européens : ainsi en RFA le taux de rejet est de 91% en 1987.

Cette crise n'est pas évaluée à sa juste valeur par les autorités publiques. Les attermoissements, les retards pris à réformer, les réticences à investir de façon durable la procédure d'asile ont des effets très lourds de conséquences dans l'opinion publique et sur l'Ofpra lui-même. **La procédure d'asile**, qui faisait l'objet soit d'une inattention générale, soit d'un regard bienveillant, **devient la cible de critiques virulentes.** Certains mettent en cause son inefficacité à réguler l'immigration clandestine, d'autres déplorent la baisse des taux d'admission et les défauts de la procédure tels que l'absence d'entretien oral systématique ou les rejets stéréotypés.

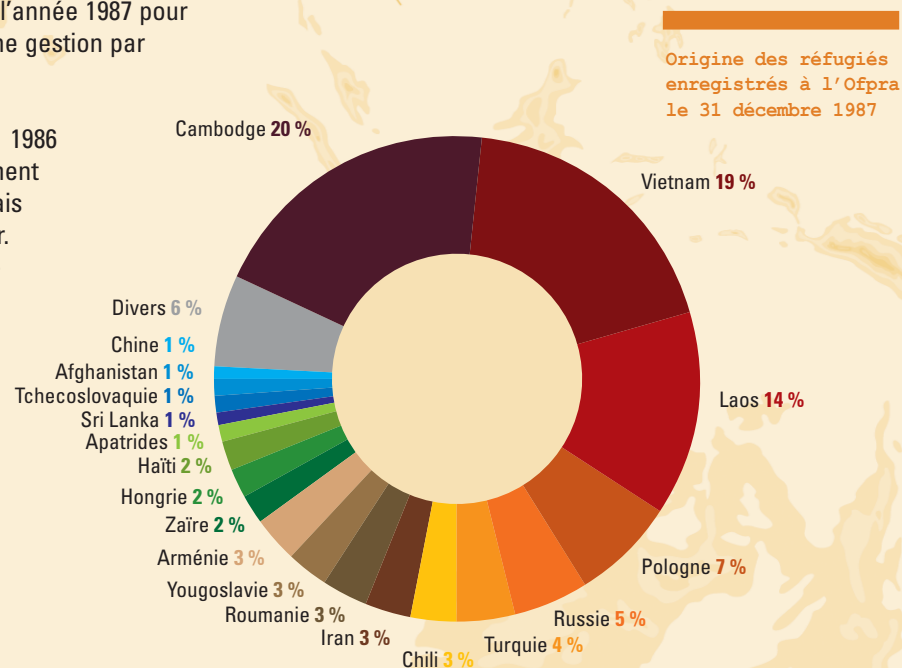
Les pistes de réforme sont déjà tracées par la direction de l'Ofpra depuis quelques années. Le principe général en est que « la seule façon de décourager les détournements de procédure est de répondre aux requêtes par **des décisions rapides et rigoureusement fondées** ». Au chapitre des moyens à mettre en œuvre, on trouve l'accroissement des moyens humains et matériels en vue de prendre des décisions plus vite et d'éviter la création de stocks de dossiers en souffrance. **L'informatisation est indispensable.** L'expérience des fraudes de 1981, découvertes par hasard et réglées par un travail pragmatique des agents, impose la création d'un fichier d'empreintes digitales. La complexité du travail de l'état civil rend particulièrement nécessaire **la création d'un livret de famille du réfugié**. La diversité et la provenance des demandeurs d'asile, dont 86% viennent de pays d'Afrique, d'Asie ou des Caraïbes en 1985, **imposent un effort de documentation nouveau qui a été refusé à l'Ofpra** à plusieurs reprises, alors que les ONG qui gèrent l'accueil des demandeurs ont pu mettre sur pied une documentation subventionnée par l'Etat.

Un autre aspect des réformes nécessaires et réclamées depuis quelques années est **le statut des employés de l'Ofpra**, contractuels pour la quasi-totalité d'entre eux, sans perspectives de mobilité ou de carrière. Un projet de statut est soumis aux ministères concernés.

Les réformes de l'époque sont à la fois partielles et peu cohérentes. En 1981, est lancé un programme d'informatisation qui va échouer sur le moyen terme. Un ajustement partiel est adopté à la fin de l'année 1983. **Un délégué interministériel aux réfugiés est créé** dans le but de conduire une véritable politique en la matière. **Les effectifs de l'Ofpra sont portés à 150 agents.** Une nouvelle grille indiciaire est adoptée. **Mais la crise s'aggrave rapidement.** Le poste de délégué aux réfugiés est supprimé après les législatives de 1986, avec d'autres organismes administratifs jugés inutiles. Le budget de l'Ofpra est réduit, deux postes sont supprimés et quatre autres sont gelés. De nouveaux crédits sont débloqués vers la fin de l'année 1987 pour venir en aide à la Commission des recours, confirmant une gestion par à coups et à courte vue des moyens.

L'augmentation de l'activité est cependant continue. En 1986 l'Ofpra établit 41 269 documents d'état civil, soit seulement 10 000 de moins que ceux établis par les consulats français à la demande des 954 000 Français résidants à l'étranger. S'y ajoutent 13 529 attestations et documents administratifs divers.

En 1986, les 39 officiers de protection instruisent en moyenne **17 dossiers par semaine**, tout en accomplissant les tâches administratives. En comparaison, l'Agence fédérale allemande pour la reconnaissance des réfugiés étrangers qui a un effectif total de 450 personnes, a fixé comme norme 10 dossiers par semaine et par agent instructeur.



Société

Le directeur général de l'OFPRA démissionne

Réfugiés en liste d'attente

M. Jean-Baptiste Brouste, directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), vient de présenter sa démission. Il veut ainsi « tirer la sonnette d'alarme », cet organisme ne disposant pas, selon lui, de moyens suffisants pour faire face à un afflux de demandes.

Une France envahie de réfugiés ? Les courbes statistiques pourraient le laisser croire. 2.000 demandes en 1972, 15.000 en moyenne de 1976 à 1980, 20.000 de 1980 à 1984 et plus de 26.000 l'an dernier... Mais il n'y a pas de quoi s'affoler. Ces 26.000 personnes ne représentent qu'une infime partie des résidents étrangers en France (4 millions environ). Il ne s'agit d'ailleurs que de demandeurs dont plus de la moitié se verront refuser le statut de réfugié.

Ce n'est ni le nombre de demandes ni le libéralisme de la législation française, qui inquiète M. Brouste. Ce diplomate âgé de cinquante-deux ans, ancien élève de l'Ecole nationale de la France d'outre-mer, veut alerter les autorités et l'opinion sur la faiblesse des moyens de l'Office, qu'il dirige depuis le début de 1986.

L'Europe moins généreuse

La longueur de la procédure présente un autre inconvénient grave : comment refuser le statut de réfugié — donc le séjour en France — à un candidat en attente depuis deux ou trois ans et qui, dans l'intervalle, s'est inscrit ici. Ce n'est ni très logique ni très humain.

En réalité, le système n'est pas aussi libéral qu'il en a l'air. Si jadis les quatre cinquièmes des demandes étaient acceptées, aujourd'hui, devant l'afflux des candidats, le taux est à peine de 40 %. Les associations de défense des réfugiés

M. Broaste a fait le calcul : chacun de ses agents instruit en moyenne vingt dossiers par semaine.

En France, comme dans la plupart des pays occidentaux, un coup d'arrêt se manifeste depuis le début des années 80. Dans une étude récente, Jacqueline Costa-Lascoux (laboratoire de sociologie juridique, université Paris-I) souligne comment les États européens, hormis

Si les Occidentaux sont très sensibles au droit de quitter un pays non démocratique, ils s'intéressent beaucoup moins au devoir d'asile qui en

L'Europe occidentale ne compte en réalité que 720 000 réfugiés au total, représentant 0,17 % de sa population. Ce n'est pas grand-chose à côté des pays africains, asiatiques

La France reste parmi les pays les plus accueillants d'Europe, avec un peu plus de 170 000 réfugiés, dont 100 000 asiatiques. Comme tenu de sa population, elle se situe à la troisième place, après la Suisse et l'Autriche. Mais n'est-ce pas la moindre des choses au « pays des droits de l'homme », surtout à la veille du bicentenaire de 1789 ? Pour permettre à l'OFPRA de remplir un peu mieux sa fonction, M. Brouste ne réclame-t-il, après tout, que 18 agents supplémentaires... ?

(1) *Réfugiés et demandeurs d'asile en Europe, Revue européenne des migrations internationales*, Volume 3 (numéros 1, 2 et 3), 1987.

Si les vingt et un pays membres du Conseil de l'Europe s'étaient intéressés jusqu'à présent au SIDA, c'était pour tenter de définir une politique de santé commune : prévention, mesures de santé publique, renforcement des services spécialisés, formation du personnel, évaluation et recherche. A l'occasion de la septième conférence des ministres européens de la Justice, qu-

1. *Journal of the American Medical Association*, 2000; 283: 2689-2696.

de nostra azienda agricola

[illegible]

Ces pratiques — alors qu'on ne traitait d'ici à encore dix ans au point, — semblent se multiplier. Faut-il les punir plus sévèrement et faut-il pour cela faire voter des textes particuliers ? C'est l'une des questions qu'on examinera les prochains jours de la justice des viols et un pays du Conseil de l'Europe réunit les 21 et 22 juin, à Strasbourg.

Si « l'angle » choit à surprise, nous changez plus d'un participant — notamment en France, qui avait pensé qu'on abordait les aspects juridiques du SIDA par la lecture sans l'exclusion des malades et non, d'accord du jeu, par la criminalisation... — juridiquement au moins la question se poseait plus d'ailleurs. Comme l'écrit le rapport présenté par le délégué du Pares, gal et qui a servi de base du travail, « le projet, certains l'ont vu, n'est pas une simple tentative de consultation ou une simple consultation en matière pénale. Et quand elle devient, surtout »

vient de se tenir à Lichenne, c'est la question - très ambiguë - de la « criminalisation » du SIDA qui a été posée. Faut-il poursuivre pénalmente ceux qui agissent volontairement ou par négligence transmettant la maladie ? Faut-il rendre pénalmente responsable le personnel médical qui s'eura pas pris les mesures adéquates pour éviter la propagation de la maladie ?

Reste l'opportunité même d'une telle réflexion. Tout se mesure tant que - la position du coupable ou l'indemnisation est une assez maigre consolation pour la victime.

[illegible]

particular
particular

(1) L'ONIS a donné au inventaire des pièces des Signatures contrôlées par l'Agence des SIDA, sous le titre « Tableaux des instruments juridiques relatifs au SIDA et à l'infection par le virus HIV ».

[illegible]

1982, 15 000 en moyenne de 1976 à 1980, 20 000 de 1980 à 1984 et plus de 26 000 l'an dernier... Mais il n'y a pas de quoi s'affoler. Ces 26 000 personnes ne représentent qu'une infime partie des résidents étrangers en France (4 millions environ). Il ne s'agit d'ailleurs que de demandeurs dont plus de la moitié se verront refuser le statut de réfugié.

Ce n'est ni le nombre de demandes ni le libéralisme de la législation française, qui inquiète M. Brouste. Ce diplomate âgé de cinquante-deux ans, ancien élève de l'Ecole nationale de la France d'outre-mer, veut alerter les autorités et l'opinion sur la faiblesse des moyens de l'Office, qu'il dirige depuis le début de 1986.

Organisme autonome, sous tutelle du ministère des affaires étrangères, l'OFFRA a été créé en 1952, un an après la convention de Genève qui définissait le réfugié comme étant toute personne qui « craint avec raison d'être persécutée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité

tité, de sa appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques ». L'OFFRA compte aujourd'hui 175 employés, soit le tiers de son homologue allemand. Sans compter que l'OFFRA s'occupe aussi de l'état civil des réfugiés, délivrant 40 000 pièces par an, presque autant que tous les consulats de France réunis.

M. Brouste a fait le calcul : chacun de ses agents instruit en moyenne vingt dossiers par semaine.

D'abord, elle attire les requêtes. Tout demandeur ne bénéficie-t-il pas automatiquement d'un titre de séjour renouvelable jusqu'au terme de la procédure ? Si le statut de réfugié lui est refusé par l'OFPPA, il peut toujours faire appel devant la commission des recours. Et, en cas de nouveau refus (87 % des décisions négatives de l'OFPPA sont confirmées par la commission), il peut, en principe, se pourvoir en cassation.

L'Europe moins généreuse

La longueur de la procédure présente un autre inconvénient grave : comment refuser le statut de réfugié – donc le séjour en France – à un candidat en attente depuis deux ou trois ans et qui, dans l'intervalle, s'est inséré ici. Ce n'est ni très logique ni très humain.

En réalité, le système n'est pas aussi libéral qu'il en a l'air. Si jadis les quatre cinquièmes des demandes étaient acceptées, aujourd'hui, devant l'afflux des candidats, le taux est à peine de 40 %. Les associations de défense des réfugiés dénoncent, d'autre part, l'institution de visas, les refoulements à la frontière et les retards de délivrance des récépissés de l'OFPRO, qui interdi-

L'Europe occidentale ne compte en réalité que 720 000 réfugiés au total, représentant 0,17 % de sa population. Ce n'est pas grand-chose à côté des pays africains, asiatiques

et latino-américains qui, malgré une richesse bien moindre, abritent 12 millions de réfugiés (sur les 14 millions recensés de la planète).

La France reste parmi les pays les plus accueillants d'Europe, avec un peu plus de 170 000 réfugiés, dont 100 000 asiatiques. Compte tenu de sa population, elle se situe à la troisième place, après la Suisse et l'Autriche. Mais n'est-ce pas la moindre des choses au « pays des droits de l'homme », surtout à la veille du bicentenaire de 1789 ?

(1) *Réfugiés et demandeurs d'asile en Europe, Revue européenne des migrations internationales*, Volume 3 (numéros 1, 2 et 3), 1987.

Les services de l'Office observent enfin un phénomène nouveau, du moins dans ses proportions : **le dépôt d'une nouvelle demande après le rejet définitif** du recours devant la CRR. Ce phénomène, appelé réouverture, concerne 1880 dossiers en 1986.

Les mesures décidées par les autorités publiques donnent la priorité à une réorganisation et un investissement important en matériel, notamment informatique. Elles écartent les demandes du directeur, Jean Brouste, d'un renfort modeste en nombre d'agents. En conséquence, **il démissionne le 27 juin 1988.**

La démission du directeur
de l'Ofpra annoncée dans
Le Monde du 28 juin 1988.
Le Monde

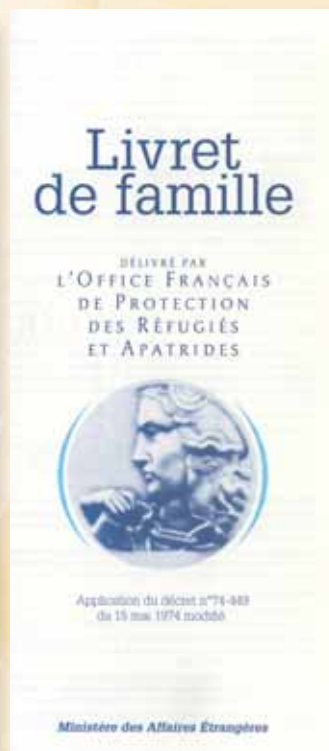
(1) *Réfugiés et demandeurs d'asile en Europe, Revue européenne des migrations internationales*. Volume 3 (numéros 1, 2 et 3), 1987.

La mort du cardinal Hans-Urs von Balthasar

La réforme

Cette démission provoque la réforme tant attendue, menée par le gouvernement de Michel Rocard. Le successeur de Jean Brouste, François Dopffer, en sera le maître d'œuvre, tout en faisant face, très vite, à **un « pic » de la demande** avec le chiffre jamais atteint de 61 372 en 1989. L'Office en arrive à ne plus pouvoir classer les courriers et **ne traite plus qu'un dossier sur trois** en mai 1989.

Livret de famille
du réfugié de 2008.
Archives Ofpra



Les mesures prises visent à rattraper rapidement le retard tout en maintenant l'amélioration de la qualité des services avec des coûts compatibles avec les contraintes budgétaires. Une informatisation est mise en place. L'Ofpra est réorganisé : une

division dite « gestion-état civil » centralise toute l'activité de protection, auparavant assumée dans les divisions géographiques par les officiers de protection instructeurs. Les divisions géographiques sont réorganisées sur un modèle unique. L'accueil et l'archivage sont réformés. De nouveaux moyens humains sont mis à la disposition de l'établissement. **Les effectifs sont triplés. Une convention est signée dès la fin de l'année 1988 avec Documentation-réfugiés**, le centre de documentation dirigé par Pedro Vianna, qui permet d'améliorer l'instruction, par ailleurs mieux encadrée et contrôlée en interne. Des conférences sont organisées, ainsi qu'**une première mission au Sri Lanka**.

En 1991, le directeur de l'Ofpra fait un bilan très positif de cette réforme. Après douze mois, les délais de traitement des nouvelles demandes sont ramenés à six mois sans que, du témoignage du HCR, la qualité de l'examen soit compromise. L'Office prend 82 000 décisions en 1991 avec un taux d'accord moyen de 20%. Dans le même temps, le pourcentage de demandeurs entendus en entretien est accru. L'Office met au point un Guide des procédures d'usage interne, mais dont la diffusion à l'extérieur fait connaître les techniques d'éligibilité. Le relevé des empreintes permet de déceler 3% de doubles demandes. **Le système informatique de délivrance d'un livret de famille est mis en place en 1991** et le premier livret est édité en octobre.

Cette même année, l'Ofpra obtient **l'adoption d'un statut de contractuel plus adapté pour son personnel** ainsi que l'amélioration de sa rémunération. Enfin, les services de l'Office quittent la Tour Pariferic, dans laquelle les conditions de travail et de réception des demandeurs sont très dégradées, pour un nouveau bâtiment à Fontenay-sous-bois.



Mme Sadako Ogata, Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, lors de sa visite en France en 1992, entourée de M Jean-Jacques de Bresson, président de la CRR (à gauche) et de M Francis Lott, directeur de l'Ofpra (à droite).
Pierre-Philippe Marcou/Ofpra

L'établissement est profondément transformé par cette réforme. Pour les agents qui y travaillent depuis plusieurs années, la nouvelle implantation ainsi que l'informatisation des services **améliorent considérablement les conditions de travail et d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés.** D'autres évolutions ont lieu. Les recrutements sont si importants que le caractère « familial » de l'établissement s'estompe. Les nouveaux officiers de protection sont beaucoup plus jeunes. Plus de 60% des effectifs ont entre 25 et 35 ans.

Couverture du programme
du colloque du quarantième
anniversaire.
Archives Ofpra

Les quarante ans de l'Ofpra

Ce sauvetage de l'établissement ouvre une nouvelle ère. L'Ofpra reçoit la visite du **Haut Commissaire des Nations Unies** pour les réfugiés le 18 mars 1992. Il commémore, du 11 au 13 juin de la même année, le quarantième anniversaire de sa création par un colloque international. Pour la première fois, **un ministre délégué inaugure les locaux.** Dans les années suivantes, **de nombreux homologues européens visitent l'Ofpra pour bénéficier de son expérience de réorganisation** et l'Espagne s'inspire de la nouvelle organisation pour créer sa propre structure administrative chargée de l'examen des demandes d'asile.

Sous le Haut Patronage de Monsieur François Mitterrand
Président de la République

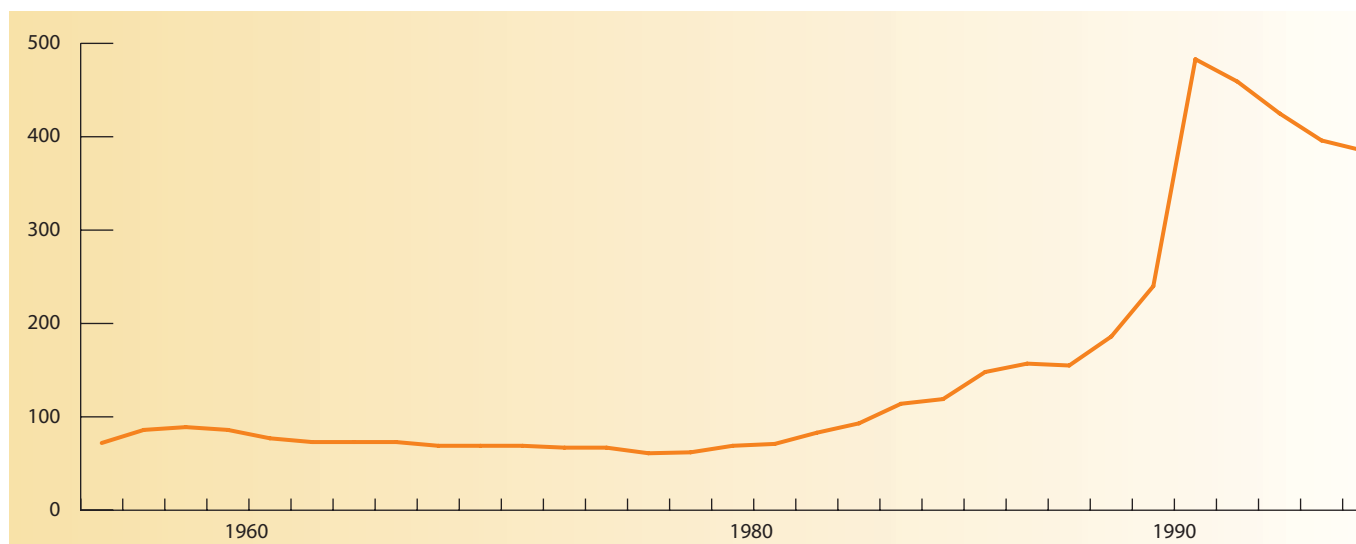
LES RÉFUGIÉS EN FRANCE ET EN EUROPE QUARANTE ANS D'APPLICATION DE LA CONVENTION DE GENÈVE 1952 - 1992

11 - 13 juin 1992

Un colloque organisé à l'initiative de l'OFFPRA

Centre de Conférences Internationales
19, avenue Kléber - 75016 Paris

Effectifs
de l'Ofpra
de 1952 à 1994



Un demandeur
d'asile kurde
est entendu
à la frontière
par un officier
de protection
à l'aéroport
d'Orly, 1997.
A.Hollmann / UNHCR

La demande d'asile diminue en 1990 et 1991. Cette évolution semble en partie liée à l'accélération des délais de traitement due à la réorganisation de l'office et à la suppression de l'autorisation de travail pour les demandeurs d'asile par la circulaire du 26 septembre 1991. **Cependant, les demandes de réouvertures ne cessent d'augmenter** pour approcher les 9 000 en 1991. L'Ofpra se voit confier des responsabilités nouvelles dans le cadre de l'examen des demandes d'admission sur le territoire au titre de l'asile dans les ports et les aéroports.



Les régions de provenance se répartissent de façon équilibrée entre l'Afrique, l'Asie et l'Europe. Les demandes des Tamouls du Sri Lanka et celles des Chinois du Zhejiang connaissent une forte augmentation.

La réforme, pour réussie qu'elle soit, a été prise très tardivement et les effets de ce retard sont importants. Les décisions de rejet prises lors du «destokage» des dossiers en souffrance provoquent la formation d'un groupe important de clandestins connu sous le nom de «**déboutés**». La durée de leur séjour en France pendant l'instruction de leur dossier crée une situation dans laquelle **il est difficile de faire appliquer les mesures de reconduite à la frontière** consécutives aux décisions de l'Ofpra et de la CRR. **La politique s'empare des enjeux migratoires.** Ces questions passent au premier plan de l'actualité.



La fin d'un monde

La chute du mur de Berlin, qui marque la fin du monde de Yalta et de l'après-guerre, suscite, dans le domaine de l'asile, un bouleversement dont toutes les conséquences ne sont peut-être pas encore mesurées. L'un des premiers effets est l'augmentation de demandes provenant des pays de l'ancien bloc communiste, qui seront régulières tout au long des années 90. En 1993, les premières demandes proviennent de Roumanie (46% de la demande d'asile). Au cours des années 90, les ressortissants de l'ancienne Union soviétique sont nombreux à solliciter l'asile et cette tendance s'accroît nettement à la fin de la décennie, avec les demandes provenant de l'ex-Yougoslavie.

Après la chute du Mur de Berlin (ici dans le quartier de Lübars), l'Allemagne retrouve son unité.
Cyril Buffet

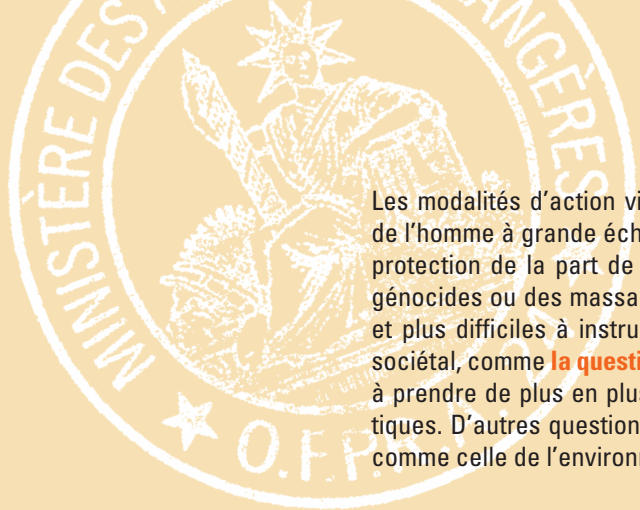


Réfugiés du Kosovo à Roissy, avril 1999.
F.Loock / UNHCR

Par ailleurs, l'évolution de la nature des crises modifie les persécutions telles qu'envisagées par les rédacteurs de la Convention et complique singulièrement la tâche, d'emblée délicate, de l'éligibilité. La fin du monde bipolaire a détruit les repères politiques sur lesquels s'est élaborée la protection des réfugiés. **Les menaces proviennent aujourd'hui souvent d'acteurs non étatiques** ou sont l'effet de la fragilité d'Etats incapables de protéger leurs ressortissants. **Les guerres sans nom ont succédé à la guerre froide.**



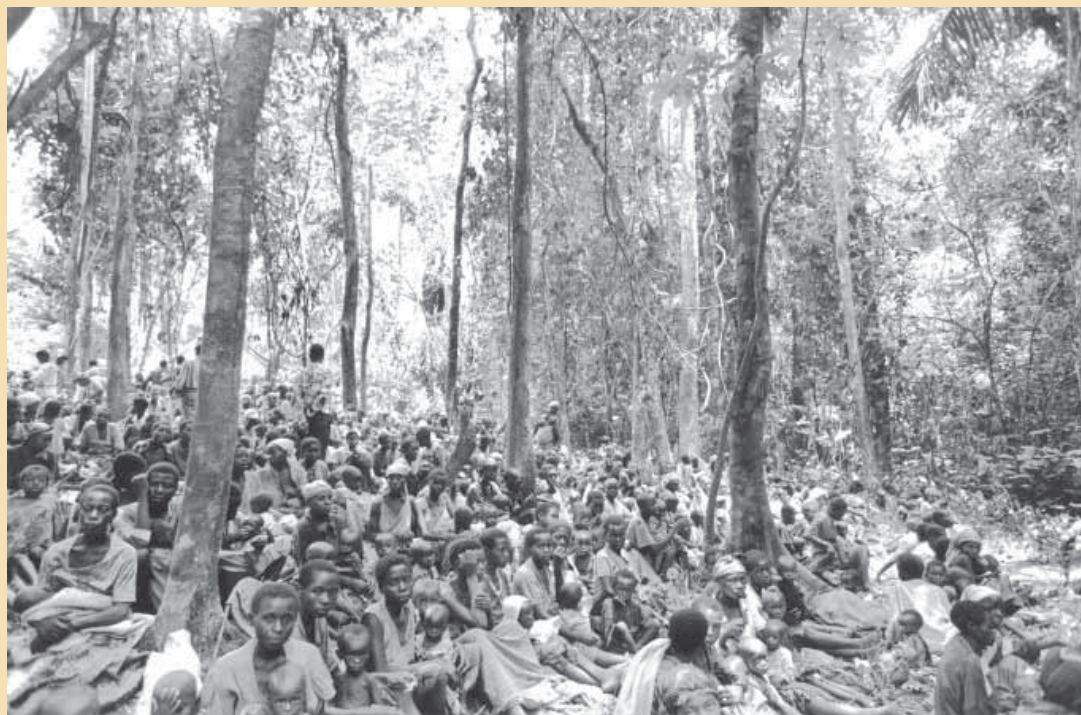
Attentat suicide à Colombo (Sri Lanka) 31 janvier 1996.
AFP



Les modalités d'action violente et les violations des droits de l'homme à grande échelle engendrent des demandes de protection de la part de personnes ayant contribué à des génocides ou des massacres sont à la fois plus fréquentes et plus difficiles à instruire. Les persécutions à caractère sociétal, comme **la question des droits des femmes**, tendent à prendre de plus en plus le pas sur les persécutions politiques. D'autres questions se posent peut-être à l'avenir, comme celle de l'environnement.



Camp de réfugié de Hartisheik, Éthiopie. 1996. De nombreuses femmes sont des chefs de famille car leurs maris sont morts à la guerre ou les ont abandonnées.
W. Stone / UNHCR

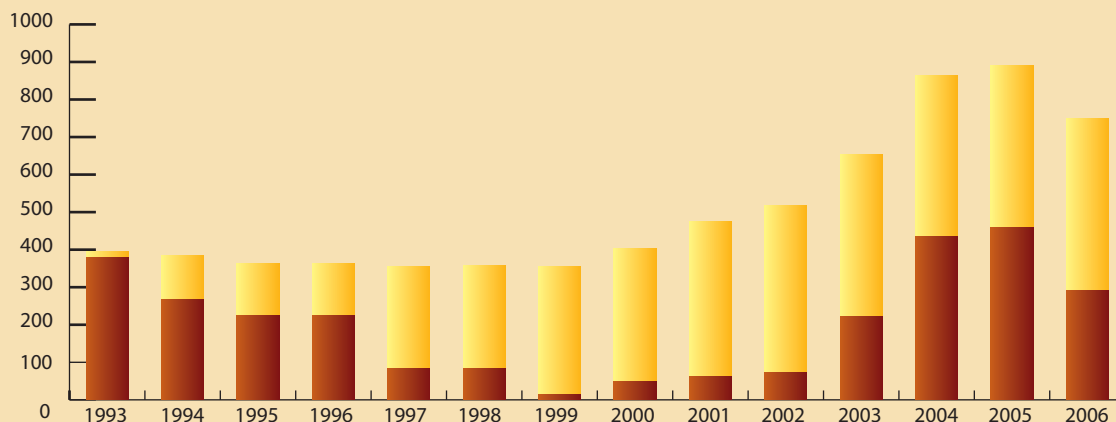


ZAIRE/RWANDAN REFUGEES/KASESE CAMP (KM 25), KISANGANI REGION/HEALTH CARE
Relief workers struggle to provide aid to the encampments. Feeding centres and communal kitchens have been set up to care for the severely malnourished children and women.
ZAIRE/REFUGIÉS DU RWANDA/CAMP DE KASESE (KM 25), RÉGION DE KISANGANI/SANTÉ
Les travailleurs humanitaires se débattent pour apporter de l'aide aux campements. Des centres de ravitaillement et des cuisines communales ont été établis pour prendre soin des femmes et des enfants gravement malnutris.
Photo: UNHCR/27018/04.1997/R. Chalusani

La jurisprudence de la CRR reflète ce bouleversement et ces difficultés. Trois évolutions peuvent être citées en exemple. Le développement de la notion d'« **appartenance à un groupe social** » exposant ses membres à un risque de persécution permet d'étendre la protection à des demandeurs dont les motivations ne sont ni politiques, ni religieuses, ni ethniques, comme les femmes menacées d'excision ou les homosexuels persécutés. En matière d'auteur de persécution, la jurisprudence prend désormais souvent en compte les persécutions qui ne sont pas l'œuvre des autorités publiques, notamment celles émanant des autorités « de fait », groupes armés se substituant à l'autorité légale sur un territoire donné par exemple. Enfin la jurisprudence dite des « **clauses d'exclusion** », qui peut conduire à exclure une personne ayant commis des crimes particuliers du bénéfice de la Convention, a connu de nouveaux développements, notamment à propos du génocide rwandais.

Pour répondre à ces besoins de protection différents, la loi du 11 mai 1998 élargit la base juridique de l'Ofpra : l'Office reconnaît également la qualité de réfugié aux « **personnes persécutées pour leur action en faveur de la liberté** », conformément aux dispositions de la Constitution. Le directeur de l'Ofpra peut émettre des propositions au ministère de l'Intérieur pour l'octroi de l'asile territorial. **Ces deux innovations rendent compte des profonds bouleversements de la demande d'asile**, dont les motivations ne correspondent plus aux cadres de la Convention de Genève. Ainsi, la notion de combattants de la liberté est-elle avant tout destinée à compenser, essentiellement pour les Algériens menacés par les islamistes, les effets de la jurisprudence de la CRR qui a longtemps placé hors du champ d'application de la Convention de Genève les personnes craignant des persécutions de la part d'un acteur non étatique lorsque l'absence de protection par l'Etat n'a pas de caractère volontaire.

Depuis la réforme de 1989, l'Ofpra ne cesse **d'approfondir la réflexion et les efforts pour s'adapter à toutes ces évolutions** et améliorer la qualité de son travail d'instruction. En témoignent la mise en place **d'un service de documentation autonome** à partir de 1994 et **l'organisation régulière de missions dans les pays d'origine** des demandeurs d'asile. **L'objectif d'un entretien systématique avec un officier de protection est poursuivi** avec constance : 99% des personnes demandant l'asile pour la première fois sont aujourd'hui convoquées pour être entendues. Les comptes rendus d'entretiens sont systématiques et dactylographiés. Une grille d'entretien a été élaborée d'un commun accord entre les officiers de protection et les chefs de division. L'Ofpra développe des liens de coopération avec ses partenaires de l'Union Européenne ; l'établissement et l'Office fédéral allemand ont mis en place des agents de liaison depuis 1994. Enfin, **une politique de titularisation est menée à bien**. Une nouvelle vague de recrutement de contractuels interviendra en 2003-2004 notamment pour permettre à la CRR de rattraper son retard. Des mesures de déprécarisation seront mises en œuvre dans le cadre d'un plan pour les années 2006-2008.



Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (Ofpra)
 307, rue Garibaldi
 94100 Paris Cedex 19
 www.ofpra.gouv.fr

Demande d'asile

Les questions de ce formulaire sont posées dans le cadre des dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Les réponses sont couvertes par la confidentialité conformément à l'article L. 723-1 du CESEDA.

Ce formulaire doit être impérativement rempli en français et signé. Vous y joindrez :

- 2 photos d'identité récentes, tête nue sur fond clair, format (3 cm x 4 cm),
- la photocopie de votre titre de séjour en cours de validité (Autorisation Provisoire de Séjour, ...),
- l'original de votre document de voyage (passport, sauf-conduit, laissez-passer consulaire, ...),
- votre passeport,
- vous pouvez y ajouter tous les documents originaux utiles à l'examen de votre demande.

Vous avez 21 jours pour déposer ou envoyer (achet de la poste faisant foi) votre demande d'asile complétée à l'Ofpra à compter de la remise de l'Autorisation Provisoire de Séjour.
 A défaut, votre demande ne pourra pas être enregistrée (article R.723-1 du CESEDA).

Emplacement réservé à l'Ofpra

Emplacement réservé à l'Ofpra (code barre permettant d'identifier le dossier)

Demande arrivée le :	Nature de la décision	Date de la décision	Officier de Protection	Signature et cachet du chef de service
Demande enregistrée le :				
Par :				

Formulaire de demande d'asile de 2007

Statut des agents de l'Ofpra

Fonctionnaires
Contractuels





Rencontres dans un camp de personnes déplacées à Sabirabad, Azerbaïdjan, mission commune Ofpra-CRR en Azerbaïdjan et Arménie, juin-juillet 2006.
Marie-Aude Recher (photo de gauche)
Anna Owczarek (photo de droite)

Dans son rapport rendu en 2006 et intitulé « L'Ofpra : impératif de performance administrative et exigences du droit d'asile », **le sénateur Gouteyron souligne les évolutions positives de l'Ofpra et indique les voies d'amélioration.** Il propose ainsi une adaptation des indices de performances des officiers de protection visant à intégrer plus nettement la qualité du travail ; il insiste sur la difficulté particulière à laquelle les confrontent les objectifs chiffrés en vue du maintien d'un délai le plus raisonnable possible d'examen des demandes alors qu'ils sont soucieux de ne pas commettre d'erreurs dans leur appréciation de situations parfois extraordinairement complexes. **La documentation sur les pays de provenance reste un objectif prioritaire et encore incomplet, mais seule réelle garantie contre la subjectivité,** ainsi les missions sur le terrain sont-elles encouragées.



Dominique de Villepin,
ministre des Affaires
étrangères, inaugure
les locaux de l'Ofpra
en présence du directeur
Pierre Viaux
le 03 novembre 2003.
Frédéric de la Mure

Nouvelle donne

L'objectif de maintien d'une éligibilité individuelle permettant d'accorder le statut de réfugié s'exerce dans le cadre plus général de bouleversements touchant les migrations. **De nombreuses personnes veulent s'installer en Europe pour des raisons économiques** et sollicitent le statut de réfugié qui demeure la principale porte d'entrée. La mobilité migratoire des classes moyennes palliant la crise de la promotion sociale dans les Etats s'est accrue en ce début du XXI^e siècle. **La lutte contre l'immigration clandestine devient un enjeu prioritaire, non seulement économique mais sécuritaire.** Un courant de recherche connu sous le nom d'Ecole de Copenhague a popularisé l'idée que le monde va d'un problème de sécurité militaire et international à un problème de sécurité sociétal et interne, évolution qui fait de l'immigration un enjeu de sécurité majeur.

La question de l'asile est soigneusement séparée et distinguée de la problématique de l'immigration. La reconnaissance de la qualité de réfugié et l'octroi du statut relèvent d'un engagement de droit international, tandis que l'admission d'un immigrant est un acte de souveraineté nationale. Mais cette différenciation est marquée du sceau de l'ambiguïté : la qualité de réfugié s'impose d'elle-même, au-delà de la volonté du gouvernement, mais doit être reconnue par celui-ci pour donner droit à l'asile. Le demandeur d'asile est à la fois un immigrant et un réfugié potentiel. Il doit être admis sur le territoire avant d'y chercher asile et il lui faut être accepté en tant que réfugié afin de pouvoir y rester. **La Convention de Genève ne peut s'appliquer sans un territoire national.**



Avant d'être reconnu éventuellement comme un réfugié, le demandeur d'asile est, dans la pratique, un immigrant potentiel. **D'où l'inévitable imbrication des procédures et des compétences.** Toute personne a le droit de demander l'asile, mais il lui faut pour cela être déjà sur le territoire. Un réfugié reconnu par l'Ofpra ou la CRR a le droit de résider sur le territoire, mais l'autorité compétente garde le droit de refuser la délivrance d'un titre de séjour, pour des raisons tenant par exemple à l'ordre public, sans pour autant qu'un tel refus implique une quelconque remise en cause du statut de réfugié.

Les lois de 1993 ont visé à renforcer les contrôles aux frontières, instaurant, en ce qui concerne l'asile, les procédures prioritaires pour les demandes manifestement infondées (loi du 24 août 1993). Depuis, **de nombreuses mesures concernant la circulation et le séjour ont été adoptées** sans que le système français d'examen des demandes d'asile et de protection des réfugiés et, au sein de ce système l'acteur central qu'est l'Ofpra, ait connu de modifications substantielles.

La loi n°2003-1176 du 10 décembre 2003, introduit une première modification d'importance en faisant de l'Office **le guichet unique en France de toutes les demandes d'asile**, demande de reconnaissance du statut au titre de la Convention ou demandes de protection subsidiaire, jusqu'à cette date du ressort du ministère de l'Intérieur.

La loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, publiée au Journal Officiel du 21 novembre 2007, **transfère la tutelle de l'Ofpra du ministère des Affaires étrangères au nouveau ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, dirigé par Brice Hortefeux.** Cette création d'un ministère dédié veut répondre à l'imbrication des procédures et des enjeux. Elle met fin à une particularité française cinquantenaire. Enfin, pour la première fois dans l'histoire de l'établissement, **le directeur général de l'Ofpra est un préfet, Jean-François Cordet.** Par ailleurs, la loi donne à la Commission des recours des réfugiés le nom de Cour nationale du droit d'asile (CNDA). La juridiction doit, pour la gestion administrative et budgétaire, cesser d'être rattachée à l'Ofpra pour l'être au Conseil d'Etat. **Depuis sa création l'Ofpra a protégé près de 800 000 réfugiés.**



Les dossiers de demandeurs et de réfugiés au service des archives de l'Ofpra

La fin du monde bipolaire et les tensions migratoires placent l'Ofpra, mais aussi tout le dispositif de l'asile, devant des contradictions qui semblent insolubles. Elles doivent amener l'établissement à mener une réflexion sur l'avenir de l'asile, une réflexion qui se fera avec ses partenaires européens.

Etablissement public indépendant, l'Ofpra reste le garant de la protection des réfugiés en France. Ses missions sont inchangées. Le taux d'accord en France pour l'année 2007 approche les 20 %. Sa collaboration avec le HCR ne cesse de s'approfondir. Ainsi, un accord a-t-il été signé entre les deux institutions afin de permettre aux officiers de protection d'exercer leur mission auprès du HCR.



COMMUNAUTARISATION DE L'ASILE



Le statut international élaboré par les vainqueurs de la deuxième guerre mondiale porte la trace de leurs valeurs politiques, défendues contre les régimes de l'Axe et contre les régimes communistes. Il définit par opposition le régime politique idéal, démocratique, celui de l'Europe à construire. **Le droit des réfugiés actuel naît donc véritablement du désir de reconstruction de l'Europe.**

La Communauté économique européenne devenue **l'Union européenne a été bâtie dans le même souci de refondation et de paix**. En instaurant la liberté de circulation, elle a été progressivement amenée à adopter des mesures destinées à harmoniser les décisions des Etats membres en matière d'asile et de statut de réfugié. Conclues en dehors des traités européens et entre une partie des Etats membres, les traités de Schengen et Dublin marquent une étape essentielle en imposant **le principe de la responsabilité d'un seul Etat pour traiter une demande d'asile** présentée sur le sol européen. L'étape ultérieure nécessaire a été **une harmonisation des procédures** et, bientôt des règles de fond applicables à ces demandes. C'est là le but du traité d'Amsterdam, entré en vigueur en 1999, qui organise le transfert des compétences en matière d'asile dans la sphère communautaire.

En octobre 1999, le Conseil européen réuni à Tampere définit **l'objectif d'un régime d'asile européen commun** devant «déboucher sur une procédure d'asile commune et un statut uniforme valable dans toute l'Union, pour en faire un espace de protection unique pour les réfugiés, basé sur l'application intégrale et globale de la Convention de Genève et sur les valeurs humanitaires communes à l'ensemble des États membres.» Le plan d'action mettant en oeuvre le programme de La Haye prévoit **l'adoption de la proposition portant création d'un système d'asile européen commun d'ici la fin de l'année 2010.**

En attendant, 2008 est l'année de **la présidence française de l'Union européenne** et l'asile constitue un point important de la réflexion et des propositions du Pacte européen sur l'immigration et l'asile présenté par le Président de la République française. L'Ofpra entend y contribuer tant il est vrai que **l'invention de solutions nouvelles tire le plus grand profit des expériences du passé.**



Un groupe d'Africains repêchés en mer, enveloppés de couvertures pour beaucoup, à bord du navire des gardes côtes espagnols au large de Ténériffe (Iles Canaries). Juillet-octobre 2007
A.Rodríguez / UNHCR

LES DIRECTEURS DE L'OFPPA



AFP

Jean LESCUYER, 22 septembre 1952-31 octobre 1954.
Ambassadeur de France en Turquie.



MAE

Georges GUEYRAUD, 1^{er} novembre 1954-18 avril 1962.
Ambassadeur de France au Yémen.

André GUIBAUT, 18 avril 1962-1^{er} juin 1966.
Haut représentant au Laos.
Ambassadeur de France en Jordanie et au Sri Lanka.

Pierre BOUFFANAIS, 1^{er} juin 1966-novembre 1969.
Ambassadeur de France en Roumanie et en Finlande.



MAE

Louis PONS, 20 avril 1970-20 avril 1973.
Ambassadeur de France en Guinée et en Roumanie.

Maurice GUIRAMAND, 21 avril 1973-15 décembre 1974.
Ambassadeur de France au Guatemala et au Venezuela.

Pierre BASDEVANT, 15 décembre 1974- 1^{er} janvier 1979.
Diplomate.

Jacques FOUCHET, 1^{er} janvier 1979-31 décembre 1981.
Diplomate.

Georges FIESCHI, 2 janvier 1982-14 février 1984.
Diplomate.

Francis ROUX, 14 février 1984- 2 janvier 1986.
Diplomate.



MAE

Jean BROUSTE, 2 janvier 1986-1^{er} juillet 1988.
Ambassadeur de France en Sierra Leone, en Zambie
et au Botswana.

François DOPFFER, 23 septembre 1988- 9 août 1991.
Ambassadeur de France en Turquie et en Egypte.

Francis LOTT, 9 août 1991-28 mai 1996.
Ambassadeur de France en Côte d'Ivoire, au Libéria
et Argentine.

Jean-François TERRAL, 25 juin 1996-25 juin 2000.
Ambassadeur de France en Macédoine et en Serbie.

Michel RAIMBAUD, 25 juin 2000-5 avril 2003.
Ambassadeur de France en Mauritanie, au Soudan
et au Zimbabwe.

Pierre VIAUX, 5 avril 2003-20 août 2004.
Ambassadeur de France aux Seychelles, en Australie
et en Autriche.

Jean-Loup KUHN-DELFORGE, 20 août 2004-10 juillet 2007.
Ambassadeur de France en Bulgarie. Secrétaire général adjoint
du Quai d'Orsay.

Jean-François CORDET, 17 juillet 2007.
Préfet de région Guyane, Martinique, préfet de l'Aisne,
de Meurthe et Moselle et de Seine Saint Denis.



BCR

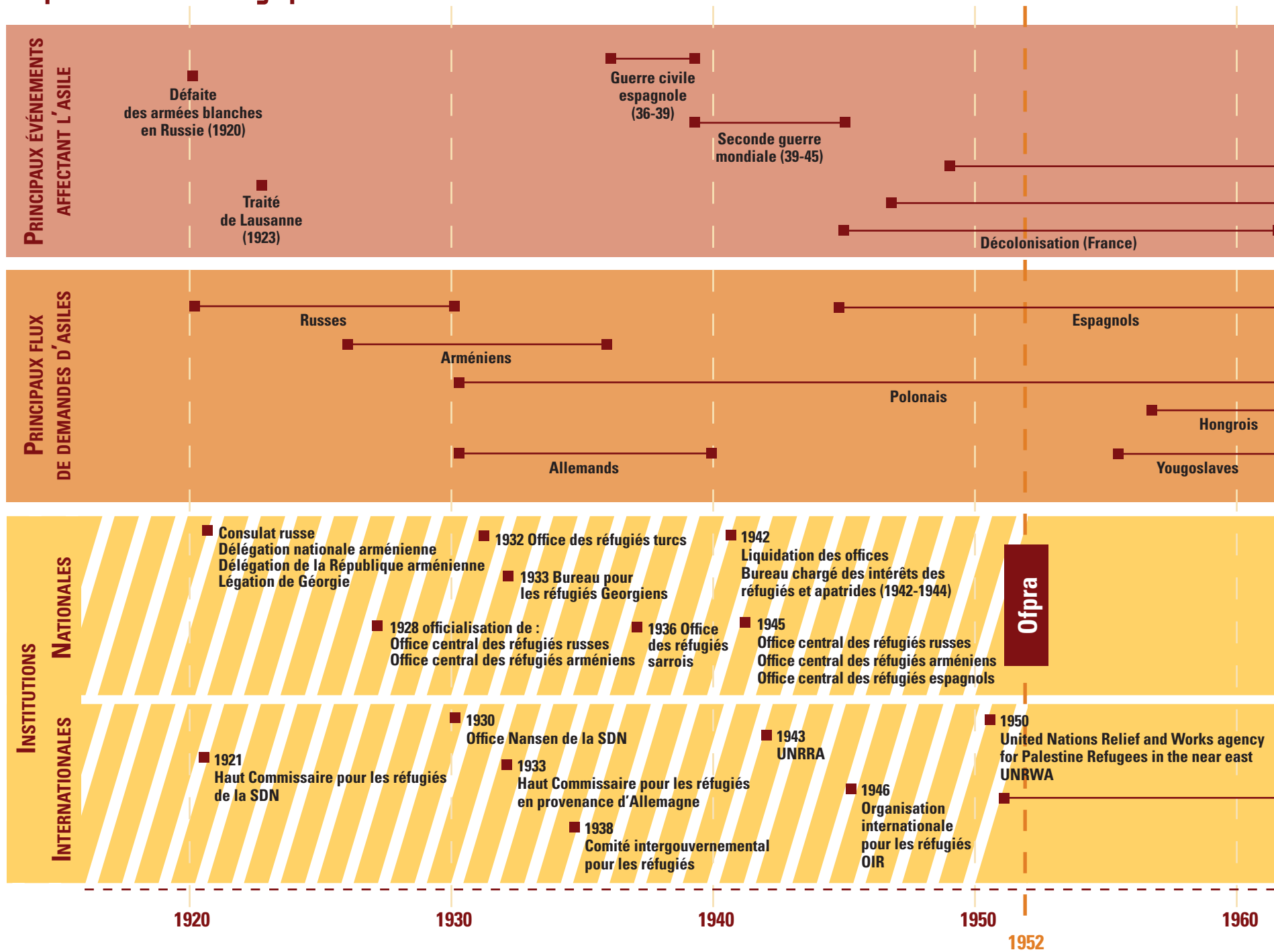


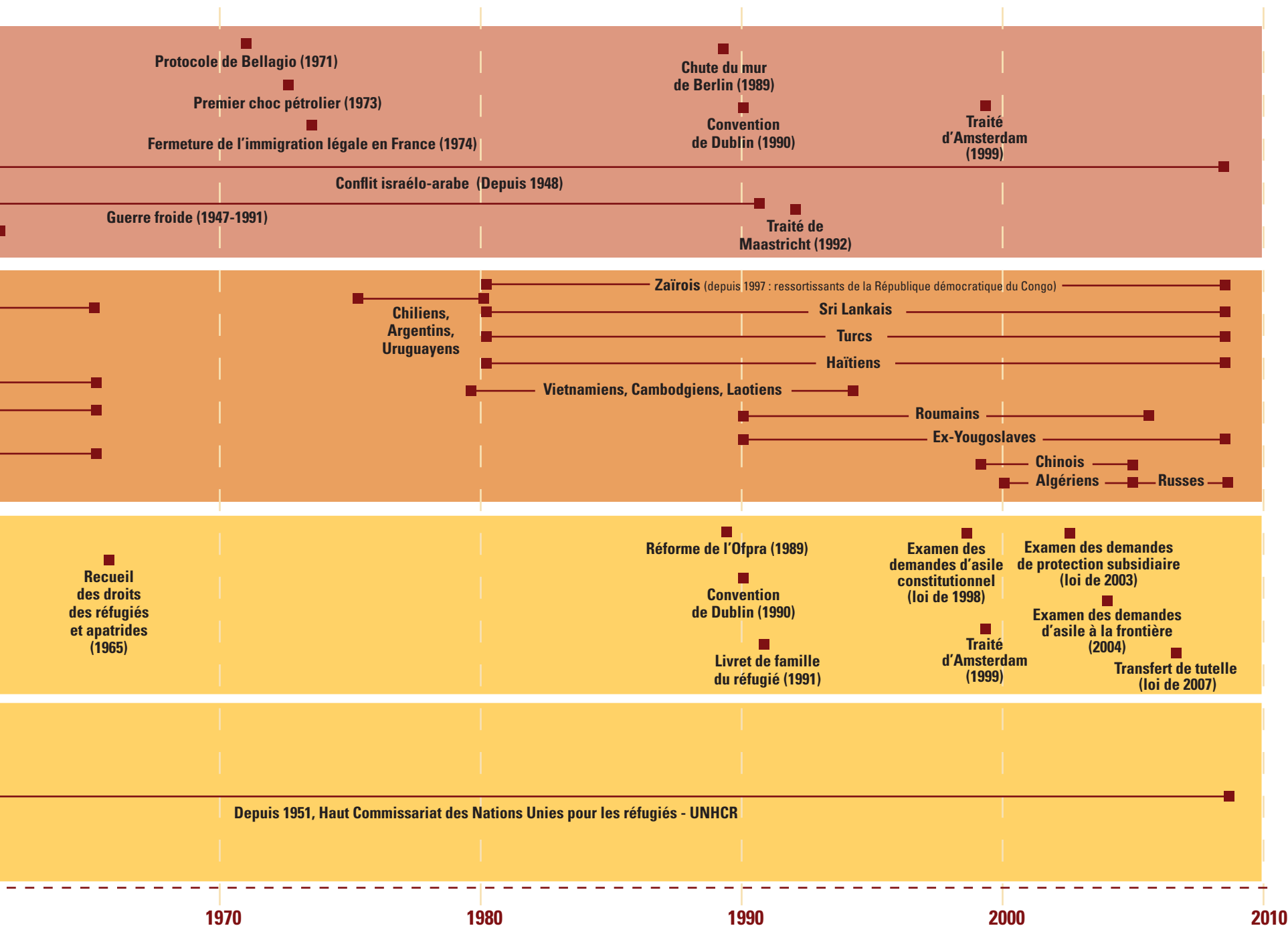
MAE



MAE

Repères chronologiques





« Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République. »

Constitution de 1946

« Aux fins de la présente Convention, le terme "réfugié" s'appliquera à toute personne : Qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner. »

Article 1 A 2 de la Convention de Genève

En couverture

De gauche à droite :

Réfugiés hongrois en 1956.

Keystone France

Boat people vietnamiens sur le bateau Tung An.

J.P. Laffont / UNHCR

Jeunes africains traversant l'Atlantique
jusqu'aux Iles Canaries sur de fragiles embarcations
juillet-octobre 2007.

A.Rodríguez / UNHCR



O.F.P.R.A.
201, rue Camot
94136 Fontenay-s/s-Bois Cedex

OFPRA