

EXILÉS ET REFUGIÉS: L'ÉVOLUTION DE LA NOTION DE RÉFUGIÉ AU XX^e SIÈCLE

Bruno Groppo

Université de Paris I-Sorbonne, France.

E-mail: groppo@univ-paris1.fr

Recibido: 2 Junio 2003 / Revisado: 13 Julio 2003 / Aceptado: 7 Septiembre 2003 / Publicado: 15 Octubre 2003

Resumen: Ce texte a pour but de fournir, à partir d'une analyse historique, quelques points de repère à propos de catégories problématiques comme «exilés», «réfugiés», «émigrés/immigrés», et de leur utilisation. Il entend montrer comment a évolué la notion de «réfugié» au XX^e siècle, et propose également des éléments de réflexion sur la spécificité des émigrations politiques et leurs rapports avec les migrations «économiques». Il s'appuie principalement sur l'expérience française parce que la France a été, au cours du XIX^e et XX^e siècles, à la fois un pays d'immigration, un pays d'accueil pour de nombreux réfugiés politiques, mais aussi, dans une moindre mesure, un pays «producteur» d'exilés. Il reste à vérifier dans quelle mesure les considérations présentées ci-dessous peuvent s'appliquer à d'autres situations nationales.

Palabras Clave: catégorie historique, émigration politique, émigrés, exiles, France, immigrés, migrations, réfugiés, XX^e siècle.

Ce texte a pour but de fournir, à partir d'une analyse historique, quelques points de repère à propos de catégories problématiques¹ comme «exilés», «réfugiés», «émigrés/immigrés», et de leur utilisation. Il entend montrer comment a évolué la notion de réfugié au XX^e siècle, et propose également des éléments de réflexion sur la spécificité des émigrations politiques et leurs rapports avec les migrations «économiques». Il s'appuie principalement sur l'expérience française parce que la France a été, au cours du XIX^e et XX^e siècles, à la fois un pays d'immigration, un pays d'accueil pour de nombreux réfugiés politiques, mais aussi, dans une moindre mesure, un pays

«producteur» d'exilés. Il reste à vérifier dans quelle mesure les considérations présentées ci-dessous peuvent s'appliquer à d'autres situations nationales.

1. EXILE

A la différence des migrations économiques de masse, qui sont un phénomène relativement récent, l'exil est un phénomène ancien, déjà présent dans l'Antiquité classique² et qui continue jusqu'à nos jours. Le problème est donc de savoir ce qui le caractérise et le distingue, au XX^e siècle, par rapport aux époques antérieures. D'une manière générale, l'exil est le fait d'être obligé de vivre, contre son gré, loin de sa patrie: toutes les définitions disponibles concordent sur ce point³. L'exilé vit en terre étrangère non par libre choix mais contre son gré, et aspire à retrouver son pays⁴. Nous ne prenons pas en considération ici l'usage métaphorique du terme «exil» (comme, par exemple, dans l'expression «exil intérieur»), ou certains usages particuliers (pour désigner des formes de relégation à l'intérieur même d'un pays, comme ce fut le cas dans la Russie tsariste et plus tard dans l'URSS); nous nous en tenons à la signification la plus courante, qui implique le fait de devoir quitter son pays pour se réfugier à l'étranger. L'exil est donc une forme d'émigration, motivée par des raisons politiques (au sens large), qui présente des caractéristiques particulières et qui se distingue ainsi d'autres formes d'émigration: le terme «exilé» est synonyme d'«émigré politique», voire de «réfugié politique»⁵. Une réflexion sur l'exil renvoie donc à une réflexion plus générale sur le fait migratoire. On distingue d'habitude les migrations «économiques», motivées essentiellement par des raisons économiques

(en particulier par la volonté d'améliorer ses conditions de vie), et celles qui ont, au contraire, des causes essentiellement politiques. Utile et même nécessaire, cette distinction ne peut toutefois pas être tracée de manière nette, parce que dans la réalité les deux types de migration sont souvent liés et se recoupent au moins partiellement⁶. Dans la décision d'émigrer, les motivations d'ordre économique et celles de nature politique se mélangent souvent (sans compter qu'il peut y avoir aussi d'autres motivations, de caractère familial ou religieux, par exemple). Les chemins de l'exil se confondent souvent avec ceux de l'émigration dite économique: les exilés, les réfugiés politiques sont eux aussi des émigrés, et leur histoire fait partie de l'histoire plus générale des migrations. Sur quoi peut-on donc fonder une distinction entre les deux types d'émigration? Tout d'abord sur le fait que, à la différence des émigrés économiques, les exilés n'ont pas quitté leur pays par libre choix, mais pour échapper à une persécution ou à un danger en raison de leurs opinions politiques ou religieuses ou de leur appartenance à une minorité menacée, et qu'ils ne peuvent y retourner sans encourir de graves risques. En règle générale les exilés, à la différence des émigrés ordinaires, ne bénéficient pas de la protection de leur pays d'origine: ils sont donc des réfugiés. Par ailleurs, leur condition se distingue souvent de celle de l'émigré ordinaire aussi par d'autres aspects, comme par exemple les formes de sociabilité, le type de contacts avec le pays d'accueil, etc.

La distinction apparaît donc fondée, mais elle doit être nuancée. L'exilé et l'émigré économique ont généralement en commun l'aspiration à rentrer le plus tôt possible au pays et aussi le fait de considérer, au moins au début, leur situation comme provisoire. L'exilé est convaincu, au début, que son exil sera de courte durée, et l'émigré économique pense le plus souvent qu'il va retourner dès qu'il aura pu épargner un petit capital qui lui permettra de se construire une vie plus décente dans son pays: l'un comme l'autre partagent souvent une même illusion, d'une part parce que, bien souvent, l'exil ou l'émigration durent plus longtemps que prévu et qu'on finit par mettre racine dans le pays d'accueil, d'autre part parce que le pays d'origine a tellement changé entre-temps qu'il est difficile et parfois impossible de s'y réadapter⁷. Le pays auquel pensent l'exilé et l'émigré, et qui continue de vivre dans leurs souvenirs, se transforme progressivement en un

pays mythique, de plus en plus différent du pays réel. Dans certains cas, comme celui de l'exil kurde, le pays auquel ou voudrait retourner n'existe, et il est alors encore plus mythique. Nous touchons ici à une problématique particulièrement complexe, celle de l'identité. Celle-ci se construit en large mesure à partir de la mémoire. Les identités collectives, parmi lesquelles l'identité nationale, trouvent leur fondement dans un vécu commun, fruit d'une expérience directe ou transmis par différents canaux (la famille, l'école, etc.). Comme la mémoire, qui n'est jamais une reconstitution à l'identique, mais une réélaboration du passé à la lumière et en fonction du présent, l'identité n'est pas une essence immuable, figée une fois pour toutes, mais une construction sociale et culturelle, autrement dit le produit d'un processus historique, d'un travail ininterrompu, qui la modifie sans cesse. Aucune identité ne se conserve indéfiniment, toutes se transforment. Si certains aspects restent relativement stables et forment un noyau central qui persiste dans le temps, d'autres changent sans cesse. Or l'expérience de l'exil, plus encore que celle d'une émigration volontaire, affecte et transforme profondément les identités. L'exilé est souvent pris en tenaille entre des forces contradictoires, l'une qui l'incite à réaffirmer sans cesse symboliquement son appartenance à un autre pays, qui représente la patrie perdue, et l'autre qui le pousse inexorablement à s'intégrer dans le pays d'accueil et à s'y construire une nouvelle patrie. Surtout lorsque l'expérience de l'exil se prolonge dans le temps, le sentiment d'appartenance se modifie: parfois, seul le retour au pays d'origine, quand il devient possible, permet à l'exilé de reconnaître si ce pays est encore sa vraie patrie ou si c'est le pays d'accueil qui remplit désormais cette fonction (ou si l'exil lui-même est devenu une sorte de patrie pour celui qui désormais ne se sent plus appartenir à un pays déterminé).

La situation de l'exilé ou de l'émigré ordinaire n'est jamais figée, mais évolue elle aussi sans cesse; c'est plutôt en termes de trajectoire qu'il convient donc de l'analyser, en particulier dans le cas des exilés⁸. Ainsi, par exemple, un exilé peut s'éloigner progressivement de l'engagement politique qui a été à l'origine de son exil et finir par s'intégrer dans le pays d'accueil, en devenant en quelque sorte un immigré ordinaire. Un émigré «économique», en revanche, peut faire le parcours inverse, se politiser à l'étranger, militer, et, s'il vient d'un

pays de dictature, devenir lui-même un exilé si ses activités militantes dans le pays d'accueil rendent impossible son retour au pays d'origine.

Emile Témime a attiré l'attention sur une autre similitude entre émigrations politiques et migrations économiques: le fait que les unes comme les autres s'effectuent en général par vagues. Après avoir rappelé que «les migrations politiques sont toutes très bien «datées», puisque liées à la conjoncture et aux fluctuations de l'Histoire», il ajoute: «Y a-t-il vraiment opposition avec ce qui se passe dans le cas des grandes migrations économiques? Ce n'est pas du tout évident. Quand on examine les flux migratoires à l'époque contemporaine, on s'aperçoit que, pour chacun d'eux pris séparément, on peut discerner une période assez courte, mais très intense, dont l'importance s'explique par la conjonction d'éléments souvent très divers. La grande migration économique espagnole en France par exemple se tient pour l'essentiel sur six ou sept ans au plus, entre 1958 et 1965; après quoi, elle décroît. Si on se reporte à la période de l'Entre-deux-guerres, combien de temps dure l'arrivée en masse des Polonais dans les années vingt, migration économique s'il en est?: cinq ou six années, guère plus. Tout cela en somme est très bref, si on se contente d'étudier les moments «privilegiés». Il n'y a donc pas opposition, mais, dans le cas des migrations politiques, lien de causalité plus étroit, dépendance plus grande de l'événement»⁹.

Avec une série de nuances et de limitations, la distinction entre émigration économique et émigration politique conserve une certaine utilité sur le plan conceptuel. Encore faut-il noter que certains pays ne font officiellement pas la différence entre les deux. Ainsi, par exemple, jusqu'à 1945 la législation des Etats-Unis ne faisait pas de distinction entre réfugiés et immigrants: elle ne connaissait que des immigrants, quelles que fussent les raisons qui les avaient poussés au départ¹⁰. Ainsi, ce n'est pas en tant que réfugiés que de nombreux Juifs allemands furent admis dans ce pays après 1933, mais bien en tant qu'immigrants, dans le cadre de la politique d'immigration et de ses quotas¹¹. Certaines catégories, comme par exemple les professeurs, échappaient aux quotas. C'est ainsi que de nombreux universitaires allemands chassés par le nazisme purent s'installer aux Etats-Unis, dans le cadre des lois d'immigration et pas comme réfugiés. Après la défaite française de 1940 et

l'occupation d'une moitié de la France par les troupes allemandes, c'est avec des visas de visiteur (visitor's visas) qu'un certain nombre de personnes, désormais en danger de mort en France, furent accueillies sur le sol américain grâce à la mobilisation de plusieurs organisations de solidarité (Jewish Labor Committee, Emergency Rescue Committee, etc.). L'administration Roosevelt ne voulait surtout pas toucher à la politique d'immigration et à ses quotas. De manière analogue, l'Argentine, autre pays d'immigration, accueillit elle aussi, mais dans le cadre de sa politique d'immigration, des Juifs allemands et autrichiens dans les années 30, et un certain nombre de criminels nazis et autres fascistes, après 1945.

Nous allons voir maintenant comment ont évolué, y compris sur le plan linguistique, des catégories comme «exilé», «réfugié», «émigré», en particulier en France. Notons tout d'abord que «émigration» et «immigration» ne sont que deux manières différentes de désigner le même phénomène, la migration: dans le premier cas en se situant implicitement du point de vue du pays de départ, dans le second, au contraire, dans la perspective du pays d'accueil. Quel que soit son pays d'origine, un «émigré» devient automatiquement un immigré dans le pays d'accueil, même s'il continue, lui, de se penser plutôt comme un émigré (ce qui le rattache symboliquement à son pays). Dans la perspective du pays d'accueil, d'autre part, les émigrés politiques et les réfugiés en général, tout comme les immigrants économiques, sont avant tout des étrangers. Leur situation dépend donc de celle que le pays d'accueil fait aux étrangers, qui à son tour est fonction des intérêts politiques, économiques ou autres de ce pays et de son gouvernement. Le comportement d'un Etat vis-à-vis des étrangers varie en fonction de ses traditions politiques mais surtout en fonction de ses intérêts économiques¹². C'est pourquoi, d'une manière générale, l'accueil réservé aux étrangers (qu'ils soient des immigrants «économiques» ou des réfugiés politiques) est plus favorable en période d'expansion économique, lorsqu'on a besoin d'une main-d'œuvre supplémentaire qu'on ne trouve pas sur place parmi la population autochtone, et devient moins favorable dans les périodes de crise économique et de chômage. En d'autres termes, l'accueil dépend principalement de la conjoncture économique, et d'autre part de considérations politiques. En ce qui concerne ces dernières, on constate que

chaque Etat tend à privilégier un certain type d'immigration en fonction des intérêts qui lui sont propres: les critères peuvent varier, mais le mécanisme de fond reste le même. Ainsi, par exemple, certains Etats ont trié les étrangers en fonction de critères ethniques, religieux, ou plus ouvertement politiques. Chaque pays privilégie un certain type de réfugiés. Après la Seconde Guerre mondiale, par exemple, les réfugiés en provenance des pays communistes ont été plus facilement accueillis, en France comme dans d'autres pays d'Europe occidentale, que ceux provenant d'autres pays. Aux Etats-Unis il vaut mieux être un réfugié cubain qu'un réfugié haïtien. Quant à l'importance des traditions politiques, il faut rappeler une évidence: les principaux pays d'accueil des réfugiés politiques sont ceux fondés sur la tolérance politique, c'est-à-dire ceux qui ont un régime politique démocratique. Les exilés qui cherchent refuge dans des pays à régime dictatorial sont assez rares.

Pour les autorités des pays d'accueil les réfugiés, et notamment les réfugiés politiques, sont donc tout d'abord des étrangers et plus particulièrement des immigrés. Le plus souvent, le problème des exilés et réfugiés politiques est envisagé dans le cadre plus général du problème de l'immigration et est indissociable, pratiquement, de ce dernier. L'Etat met en place toute une série de dispositifs destinés à réguler la présence des réfugiés et à surveiller leurs activités: des limitations étroites s'appliquent en particulier aux activités politiques des exilés.

La notion d'«exilé» est plus large que celle «réfugié». Si l'exilé est aussi, en règle générale, un réfugié (notamment un réfugié politique), l'inverse n'est pas nécessairement vrai. On constate également que la notion d'exil a, le plus souvent, une connotation politique et qu'elle implique l'existence, chez l'exilé, d'un certain engagement, d'une volonté de jouer un rôle actif (politique au sens large) pour faire cesser la situation qui a provoqué son départ du pays. Un réfugié, en revanche, peut avoir quitté son pays pour des raisons qui n'ont rien à voir avec un engagement ou une participation politique; le simple fait d'appartenir à un groupe discriminé, persécuté ou en danger peut expliquer son départ forcé. Là aussi, toutefois, on est à nouveau dans l'impossibilité de tracer une distinction nette, parce que tout dépend en réalité de ce qu'on considère comme «politique». L'exemple des Juifs fuyant l'Allemagne nazie après 1933 illustre bien cette

difficulté. Ils étaient, au sens large, des réfugiés politiques, puisque c'était une cause de nature politique - les mesures de discrimination et de persécution appliquées à partir de 1933 par le régime nazi - qui les avait poussés à quitter l'Allemagne. En même temps, il s'agissait de personnes qui, dans leur énorme majorité, n'avaient eu aucune activité politique et qui n'aspiraient pas à s'engager politiquement: peut-on alors les considérer des réfugiés politiques au même titre, par exemple, que les militants des partis de gauche qui avaient dû fuir à l'étranger? D'autre part, alors que l'exilé aspire en général à retourner au pays, la plupart de ces réfugiés juifs considéraient leur départ comme définitif et n'envisageaient pas de retourner en Allemagne. Ce pays avait été leur patrie, mais ils ne le reconnaissaient plus comme telle: pour eux, «l'émigration devint un acte de séparation»¹³, et rares furent ceux qui rentrèrent au pays après la défaite du nazisme¹⁴. La «nouveau» historique représentée par les réfugiés juifs venant de l'Allemagne nazie a été soulignée par la philosophe Hanna Arendt, qui faisait elle-même partie de ce groupe: «Jusqu'à présent le terme de réfugié évoquait l'idée d'un individu qui avait été contraint à chercher refuge en raison d'un acte ou d'une opinion politique. Or, s'il est vrai que nous avons dû chercher refuge, nous n'avons cependant commis aucun acte répréhensible, et la plupart d'entre nous n'ont même jamais songé à professer une opinion politique extrémiste. Avec nous, ce mot «réfugié» a changé de sens. On appelle de nos jours «réfugiés» ceux qui ont eu le malheur de débarquer dans un nouveau pays complètement démunis et qui ont dû recourir à l'aide de comités de réfugiés»¹⁵.

On peut noter également que la distinction entre juifs et non-juifs est importante aussi dans le cas de l'exil intellectuel allemand pendant le nazisme, car les premiers, à la différence des seconds, avaient dû quitter leur pays non nécessairement à cause de leurs opinions ou actions personnelles, mais parce qu'ils étaient discriminés et persécutés en tant que juifs (sauf, naturellement, ceux qui étaient aussi engagés politiquement et qui étaient donc persécutés à double titre, en tant que juifs et en tant qu'adversaires du régime). Elle est importante également pour expliquer le comportement différent des uns et des autres dans les pays d'accueil, notamment aux Etats-Unis où beaucoup de ces intellectuels trouvèrent refuge. Les exilés intellectuels non politiques (comme la plupart des professeurs juifs chassés dès 1933

des universités allemandes) aspiraient surtout à s'insérer dans le pays d'accueil et à y continuer l'activité dans leur profession, alors que les intellectuels politiques en exil avaient plutôt tendance à vouloir continuer, à partir du pays d'accueil, l'action politique en direction du pays d'origine.

Quand on parle de réfugiés politiques il faut donc s'interroger sur ce que signifie exactement l'adjectif «politique». On peut ainsi distinguer entre réfugiés politiques au sens étroit, qui ont été obligés de quitter leur pays à cause de leurs opinions ou engagements politiques, et réfugiés politiques au sens plus large, c'est-à-dire tous ceux qui ont dû quitter leur pays pour des raisons autres que purement économiques ou personnelles (par ex. à cause de persécutions, d'une guerre, etc.). On doit admettre, d'autre part, qu'une même personne peut être à la fois émigré «économique» et réfugié politique (au sens large). L'émigration juive en provenance de l'empire tsariste entre les années 1880 et la Première Guerre mondiale nous en fournit un exemple. Il est évident, en effet, que pour ces personnes la décision d'émigrer n'était pas motivée seulement par la volonté d'améliorer leur situation économique, mais aussi par le désir d'échapper aux discriminations et aux pogromes dont elles étaient victimes. On peut penser que ces deux facteurs se mélangeaient dans des proportions variables, que tantôt c'était l'un qui l'emportait et tantôt l'autre, mais il est clair qu'ils étaient inséparables.

Il faut également tenir en compte l'auto-représentation des intéressés, c'est-à-dire la manière dans laquelle ils se voient et se définissent eux-mêmes. Dans un poème célèbre Bertold Brecht, lui-même exilé à l'époque de la dictature nazie, refuse l'appellation d'«émigré» et revendique par contre, comme plus conformes à la réalité, celles de «proscrit» et de «banni»¹⁶. Les Polonais d'origine noble qui s'étaient réfugiés en France après la défaite de l'insurrection polonaise de 1830 se concevaient comme des «émigrés» plutôt que comme des «réfugiés»¹⁷. Janine Ponty fait remarquer que «nombre d'étrangers en France au XXe siècle affirment être des «émigrés» parce qu'ils portent en eux le souvenir du pays d'origine»¹⁸, qu'ils s'agisse d'opposants politiques ou de personnes venues en France pour des raisons économiques. Il faut tenir en compte, ensuite, la représentation que les États d'accueil se font des réfugiés.

2. REFUGIE

Le mot «réfugié» est beaucoup plus récent que celui d'exilé, puisqu'il aurait été créé pour désigner les protestants chassés de France après la révocation de l'édit de Nantes¹⁹. Déjà largement utilisé au XIXe siècle, c'est au XXe siècle qu'il s'imposa définitivement à l'échelle internationale. En conséquence de la Première Guerre mondiale, en effet, le problème des réfugiés prit des proportions telles que toute solution dans le cadre national devint impossible. La communauté internationale (concrètement, la Société des Nations) se vit obligée de se pencher sur ce problème et d'essayer de trouver des solutions. On assista ainsi à l'élaboration, par étapes, d'un statut international du réfugié, dont la Convention de Genève de 1951 constitue l'aboutissement et l'expression la plus accomplie. Mais le problème n'a pas été réglé pour autant: au contraire, de problème européen, il est devenu un problème mondial. Pour le moment, contentons nous de rappeler quelques définitions. Pour le Grand Dictionnaire Encyclopédique Larousse, le réfugié est une «personne ayant quitté son pays d'origine pour des raisons politiques, religieuses ou raciales et ne bénéficiant pas, dans le pays où elle réside, du même statut que les populations autochtones, dont elle n'a pas acquis la nationalité». Pour le Robert, le réfugié est «une personne qui a dû fuir le lieu, le pays qu'elle habitait afin d'échapper à un danger (guerre, persécutions politiques ou religieuses, etc.)». La Convention de Genève, quant à elle, définit comme «réfugié» la personne qui «craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité ou 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».

2.1. Emigré / Immigré

«Emigré» désigna, à l'origine, les Français, partisans de l'Ancien Régime, pour la plupart des aristocrates et des membres du clergé, qui avaient cherché refuge à l'étranger pendant la Révolution française²⁰. Le mot acquit ensuite une signification plus large et finit par désigner, comme l'indique le Larousse, toute «personne qui a quitté son pays pour des raisons économiques, politiques, etc., et qui est allée s'installer dans un autre». Au XIXe siècle le

phénomène des migrations prit de l'ampleur et devint, dans les dernières décennies du siècle, un phénomène de masse concernant des millions de personnes. Il apparaît comme émigration si on le regarde du point de vue du pays de départ et comme immigration si on le considère du point de vue du pays d'arrivée. Le terme «émigration» conserve toutefois une connotation particulière, dans la mesure où il indique non seulement une provenance, mais aussi un lien particulier, qui peut être très fort, avec le pays d'origine. Ainsi, par exemple, on appelle «émigrés», pas «immigrés», les réfugiés antinazis allemands en France (ou dans d'autres pays)²¹.

2.2. Les réfugiés au niveau européen

Au XXe le problème des réfugiés devint un problème international, d'abord à l'échelle européenne, ensuite à l'échelle mondiale. A partir de la Première Guerre mondiale il fut une préoccupation constante de la communauté internationale en raison des dimensions de masse, inconnues auparavant, qu'il avait acquises. Au lendemain de la guerre, par exemple, le problème concernait, d'après certaines estimations, 19 millions de personnes (en 1922), dont 600.000 Arméniens, rescapés du génocide turc, et un million de Russes²². S'y ajoutèrent, dans les années 30, environ 350.000 réfugiés en provenance de l'Allemagne nazie, 150.000 en provenance de l'Autriche (après l'Anschluss) et des Sudètes (après le rattachement à l'Allemagne nazie), 450.000 républicains espagnols. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale le phénomène atteint des proportions encore plus grandes qu'au lendemain de la première. Quantitativement, donc, la situation était très différente de celle du XIXe siècle, quand le nombre des réfugiés était infiniment plus limité. Le problème se présentait aussi sous des formes nouvelles, comme l'apatridie²³, qui pratiquement n'existait pas ou n'avait pas d'importance au XIXe siècle. Tous les réfugiés ne sont pas des apatrides, et inversement tous les apatrides ne sont pas des réfugiés, mais il y a entre les deux problèmes un lien très étroit, qui renvoie à un même phénomène: l'importance centrale et croissante de l'Etat-nation au XXe siècle. L'Etat-nation devient le modèle normal de l'organisation politique, ce qui a pour conséquence que «L'individu qui ne peut plus se réclamer d'un Etat est, à l'époque moderne, dans une situation dramatique de ce seul fait. Or le réfugié est non seulement une personne déracinée, dans des

conditions matérielles souvent extrêmement pénibles, mais c'est encore une personne privée de ce lien de rattachement essentiel à un Etat dont, cependant, elle garde la nationalité»²⁴. La Première guerre mondiale constitue, de ce point de vue, une césure fondamentale. «Avant cet événement, en effet, les réfugiés, pris en tant qu'individus ou en masse, étaient accueillis dans tel ou tel pays à partir de la très ancienne tradition de l'asile, qui s'appuyait sur des considérations religieuses ou philosophiques et non pas sur le droit. Tout change à partir du moment où l'Etat-nation devient le modèle normal de l'organisation politique. Les relations personnelles s'effacent devant les liens juridiques»²⁵. La disparition des empires (austro-hongrois, tsariste, ottoman) aboutit à la naissance (renaissance, dans le cas de la Pologne) de toute une série d'Etats-nations, tandis que les frontières territoriales sont bouleversées ou redessinées. Avoir un passeport - autrement dit, être citoyen d'un Etat et pouvoir se réclamer de sa protection - devient essentiel (alors que cela avait beaucoup moins d'importance au XIXe siècle). «Autrefois -écrit Stefan Zweig-, l'homme n'avait qu'un corps et une âme. Aujourd'hui il lui faut encore un passeport sinon il n'est pas traité comme un homme»²⁶. Un homme sans papiers d'identité est confronté à une situation sans issue. Dans une étude sur le problème des passeports publiée en 1930 Egidio Reale notait que «le régime des passeports et des visas, rétablis pendant la guerre, est devenu d'une sévérité qu'aucune époque n'a connue. Aucune possibilité de passer d'un pays à l'autre sans être pourvu d'un passeport valable délivré par les autorités de son pays, visé par celles du pays où l'on veut se rendre ou par où l'on est obligé de passer, après une série infinie d'enquêtes et de démarches (...). Il n'y a plus d'Etat qui ne protège maintenant, parfois avec une extrême sévérité, ses marchés nationaux et le travail de ses citoyens contre toute concurrence étrangère»²⁷. In en concluait que les réfugiés «sont pour ainsi dire excommuniés du monde; ils vivent extra legem». Or, l'une des nouveautés du XXe siècle a été la pratique, inaugurée par les Etats totalitaires, consistant à priver de la nationalité, en mesure de représailles, une partie de leurs citoyens, considérés comme des ennemis. Inaugurée en octobre 1921 par la Russie soviétique (et confirmée en 1924 par l'URSS), elle fut reprise ensuite par l'Italie fasciste et par l'Allemagne nazie²⁸. En termes quantitatifs, ce sont les mesures de dénationalisation prises par le

régime bolchevique qui eurent les conséquences les plus graves, puisqu'elles laissèrent sans protection presque un million d'émigrés. C'est d'ailleurs le problème des réfugiés russes qui poussa la SdN à intervenir et à créer le «passeport Nansen». Dans le cadre d'une importance croissante du facteur ethnique et national, les causes principales du problème des réfugiés ont été les deux guerres mondiales, les dictatures (fascistes, communistes ou autres) et, après 1945, les phénomènes liés à la décolonisation. Le problème des réfugiés, qui était resté un problème essentiellement européen jusqu'à 1945, s'étendit ensuite à d'autres continents, prenant ainsi une dimension véritablement mondiale.

Face aux dimensions de masse du phénomène des réfugiés au lendemain de la Première guerre mondiale, la SdN fut obligée d'intervenir. Elle le fit, dans un premier temps, en pensant qu'il s'agissait d'un problème temporaire, lié à la guerre et pouvant être résolu assez rapidement par le rapatriement des réfugiés, comme on avait rapatrié les prisonniers de guerre. Mais le retour (notamment des réfugiés russes et arméniens) s'avéra rapidement impossible, tandis que de nouveaux groupes de réfugiés venaient s'ajouter au premiers. La SdN répondit à cette situation au coup par coup, en adoptant des conventions internationales et des mesures destinées à tel ou tel groupe (les Russes, les Arméniens, etc.), sans prendre en compte l'ensemble des réfugiés. Commença à se poser alors le problème d'une définition juridique du réfugié: problème essentiel, puisque, pour bénéficier de la protection de la communauté internationale, il fallait être reconnu comme réfugié, il ne suffisait pas de l'être de facto. Ainsi, par exemple, les exilés antifascistes italiens ne furent jamais reconnus comme des réfugiés et ne bénéficièrent à aucun moment d'une protection particulière. Tout au long de l'entre-deux-guerres le critère essentiel et pratiquement exclusif utilisé par la SdN pour définir le réfugié fut celui de l'appartenance à un certain groupe ethnique auquel la SdN avait décidé de s'intéresser: Russes, Arméniens, Espagnols, réfugiés «en provenance d'Allemagne» et quelques autres (Assyro-Chaldéens, Syriens, Kurdes, Turcs). Un premier pas vers une définition plus générale du réfugié est fait avec la convention de 1933, pour laquelle le réfugié était une personne «qui ne jouit pas ou ne jouit plus de la protection de son pays», mais cela n'entraîna aucune conséquence pratique, parce que la convention se limitait

ensuite à énumérer plusieurs groupes reconnus comme réfugiés. Une personne ne faisant pas partie de l'un de ces groupes, même si elle «ne joui(ssai)t pas ou plus de la protection de son pays», n'est pas reconnue comme réfugié.

Encore faut-il rappeler qu'une convention internationale n'a d'effet que si elle est ratifiée par les pays concernés et si ces pays élaborent ensuite la réglementation appropriée. Or, dans l'entre-deux-guerres la plupart des pays voulaient éviter de se lier les mains et n'ont accueilli les réfugiés que s'ils ne pouvaient faire autrement ou s'ils y trouvaient un avantage. Tous ont cherché à éviter à tout prix toute immixtion de la communauté internationale (et des organismes chargés de la protection des réfugiés) dans leurs affaires intérieures. S'il est vrai que dès les années vingt commence à se dessiner un droit international des réfugiés, il faut noter aussi que les progrès ont été lents et difficiles. Gérard Noiriel écrit à ce propos: «La difficile émergence d'un droit international des réfugiés s'illustre dès les années vingt par les définitions restrictives adoptées. Si au lendemain de la guerre un accord est assez facilement trouvé sur le passeport Nansen, c'est parce que la plupart des pays européens pensent que cette mesure permettra le rapatriement massif des personnes déplacées et résoudra donc définitivement la question. Mais lors du premier grand débat concernant la mise en place d'un statut du réfugié, la proposition faite par Nansen d'étendre les avantages consentis aux groupes du Moyen-Orient [ce sont les Assyro-Chaldéens, Syriens et Kurdes, reconnus comme réfugiés B.G.] suscite une véritable levée de boucliers. Le délégué français informe le Quay d'Orsay des «vives inquiétudes» qui se sont fait jour parmi les participants, notamment chez les Italiens qui refusent absolument que la Conférence reprenne à son compte des critères politiques pour définir les réfugiés, qui risqueraient d'inclure tous les antifascistes persécutés par Mussolini. Finalement, le compromis écarte de la protection internationale «les réfugiés qui ont quitté leur pays à la suite d'un changement de régime». La crise des années 1930 ne fait qu'accentuer ces oppositions nationales aux entreprises de l'Office Nansen»²⁹. Pendant cette décennie le flot des réfugiés continua de s'accroître, tandis que les Etats fermaient de plus en plus hermétiquement leurs frontières: l'action de la communauté internationale en faveur des réfugiés s'avéra insuffisante et inadéquate. Le fameux «passeport Nansen», par exemple, était

simplement un titre de circulation permettant à ses détenteurs de se déplacer d'un pays à un autre, ce qui était devenu impossible pour ceux qui n'avaient pas un passeport normal. Il ne résolvait qu'une partie du problème, puisque «les Etats d'accueil exigent désormais des pièces d'identité avant d'accorder un titre de séjour aux étrangers. Or, les actes d'état civil, les extraits de casier judiciaire, et autres «papiers» de plus en plus indispensables à une existence normale, font partie des services que toute nation doit à ses citoyens, mais à eux seulement. Toutes ces fonctions doivent être prises en charge par l'organisme international protégeant les réfugiés»³⁰.

La question des réfugiés était étroitement liée à celle du droit d'asile³¹, qui devint elle-aussi, à partir des années 1920, et plus précisément du moment où le rapatriement des réfugiés s'avéra impossible, une question juridique internationale. La tentative de définir, en cette matière, des règles communes que les Etats seraient tenus d'appliquer échoua: chaque Etat resta entièrement souverain dans ce domaine, la décision d'accorder ou de refuser l'asile dépendant entièrement et exclusivement de lui. Dans ce sens, il n'y a pas, en réalité, un droit d'asile dans le sens d'un droit du réfugié à se voir accorder l'asile, mais simplement un droit à demander l'asile. D'autre part, en matière d'asile comme en d'autres, chaque Etat est libre non seulement de ratifier ou de ne pas ratifier les conventions internationales, mais aussi d'y introduire des limitations en cas de ratification³². D'une manière générale, dans les années 1930 les Etats ont respecté de moins en moins les engagements internationaux concernant les réfugiés et, comme dans le cas de la France, n'ont pas hésité à expulser les réfugiés qui n'avaient plus de travail³³. Le statut de réfugié, tel qu'il est défini dans la convention de Genève du 28 juillet 1951, est le résultat d'un processus long et contradictoire qui commence au lendemain de la Première Guerre mondiale³⁴. L'importance de cette convention (amendée en 1967) tient au fait que pour la première fois elle propose une définition universelle, sans faire référence à des groupes particuliers. Pensée en fonction d'une problématique encore essentiellement européenne, elle s'est avérée en partie insuffisante au fur et à mesure que le problème des réfugiés se mondialisait, mais elle reste jusqu'à aujourd'hui une référence fondamentale. Les exilés politiques, en tant que réfugiés, entrent dans le cadre de cette convention, mais il faut noter que, s'il existe

désormais un statut international du réfugié, il n'existe rien d'équivalent pour l'exilé politique en tant que tel.

NOTAS

¹ Je reprend l'expression de Ponty, Janine, "Réfugiés, exilés, des catégories problématiques". *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, 44 (octobre-décembre 1996), 9-13.

² A Rome, *exilium* désignait, à l'origine, l'éloignement volontaire de la cité, et devint ensuite une peine, équivalent pratiquement à la peine de mort. A l'époque d'Auguste s'ajouta la *deportatio* (ou *relegatio*), une condamnation à vivre dans un lieu reculé et isolé, mais, à la différence de l'exil, à l'intérieur des limites territoriales de l'empire. En tant que punition, l'exil existe, et est codifié juridiquement, même à l'époque moderne. Du point de vue juridique, il disparaît dans la plupart des codifications juridiques postérieures à la Révolution française. Cf. Degl'Innocenti, Maurizio, "L'esilio nella storia contemporanea", in *L'esilio nella storia del movimento operaio e l'emigrazione economica*. Bari/Rome, 1992, 7-8. Fustel de Coulanges écrit: «Il fallait que la possession de la patrie fût bien précieuse; car les anciens n'imaginaient guère de châtement plus cruel que d'en priver l'homme. La punition ordinaire des grands crimes était l'exil. L'exil n'était pas seulement l'interdiction du séjour de la ville et l'éloignement du sol de la patrie; il était en même temps l'interdiction du culte; il contenait ce que les modernes ont appelé l'excommunication» (Fustel de Coulanges, Numa Denis. *La Cité antique*. III, XIII, cité dans *Le Robert*, 752).

³ *Le Grand Larousse Encyclopédique* propose cette définition de l'exil: «1. Situation de quelqu'un qui est expulsé ou obligé de vivre hors de sa patrie; lieu où cette personne réside à l'étranger; «2. Situation de quelqu'un qui est obligé de vivre ailleurs que là où il est habituellement, où il aime vivre»; ce lieu où il se sent étranger, mis à l'écart». Pour *le Grand Robert*: «Action d'obliger quelqu'un à sortir de sa patrie, avec défense d'y rentrer; Etat de la personne ainsi expatriée».

⁴ C'est pourquoi le personnage d'Ulysse, auquel le sort impose de longues pérégrinations en terre étrangère avant de pouvoir retrouver sa petite patrie, l'île d'Ithaca, est souvent utilisé comme symbole de l'exilé. Dans la tradition chrétienne, la vie sur terre est souvent considérée comme un exil par rapport à la patrie céleste.

⁵ Un autre synonyme est «proscrit». Voici comment *le Robert* définit la proscription «Mise hors la loi, condamnation prononcée sans jugement contre des adversaires politiques» et par extension «Mesure plus ou moins arbitraire de répression et spécialement de bannissement prise à l'encontre de certaines personnes, en période d'agitation civile ou de dictature». «Bannir», est défini comme

«Condamner quelqu'un à quitter le pays avec interdiction d'y rentrer».

⁶ Cf. Temime, Emile, "Emigration 'politique' et émigration 'économique'", in *L'émigration politique en Europe aux XIXe et XXe siècles*. Rome, 1991, 57-71, en particulier 57.

⁷ L'écrivain allemand Carl Zuckmaier, exilé sous le Troisième Reich, écrit dans ses mémoires: «Die Fahrt ins Exil ist «the journey of no return». Wer sie antritt und von der Heinkehr träumt, ist verloren. Er mag wiederkehren - aber der Ort, den er dann findet, ist nicht mehr der gleiche, der fortgegangen ist. Er mag wiederkehren, zu Menschen, die er entbehren musste, zu Städten, die er liebte und nicht vergass, in den Bereich der Sprache, die seine eigene ist. Aber er kehrt niemals heim» (Zuckmaier, Carl, *Als wär's ein Stück von mir. Horen der Freundschaft*. Francfort, 1966, 461).

⁸ E. Témime souligne que «dans l'exil politique, chaque individu représente un cas d'espèce, suit une trajectoire particulière qu'il convient de suivre ou d'expliquer. L'étude de ces trajectoires est, en effet, fort éclairante et même indispensable pour comprendre l'ensemble du phénomène» (Temime, Emile, "Emigration"..., op. cit., 58).

⁹ Ibid., 61.

¹⁰ Puisque les statistiques officielles de l'immigration ne recensaient pas les réfugiés en tant que tels, mais seulement des immigrants et des non-immigrants, le nombre des réfugiés admis aux Etats-Unis au cours des années 30 ne peut être qu'estimé.

¹¹ *L'Immigration Act* de 1924, qui établit le système des quotas, divisait le monde en trois zones. La première était constituée par les Amériques et les Indes Occidentales: les personnes nées dans cette zone pouvaient immigrer sans limitation numérique (à condition naturellement de remplir les conditions fixées par la loi). Le deuxième correspondait à l'Asie et aux Iles du Pacifique: pas d'immigration possible, sauf exception, parce que les originaires de ces pays ne pouvaient pas devenir citoyens américains. La troisième zone incluait le reste du monde (donc aussi l'Europe), et c'est à elle que s'appliquaient les quotas: un quota annuel total de 150.000 immigrants pour l'ensemble des pays de cette zone, répartis entre les différents pays sur la base de l'importance relative des originaires de ces pays dans la population américaine de 1920, avec un quota annuel minimum de 100 immigrants. A côté des immigrants, censés venir pour s'établir de manière permanente dans le pays (résidents permanents), il y avait les non-immigrants, venant pour un séjour temporaire. Les premiers avaient besoin d'un visa d'immigrant («immigrant visa»), les seconds d'un visa de visiteur («visitors' visa», dont la durée ne pouvait dépasser un an), le troisième type de visa étant le visa de transit. Les visas étaient accordés par les consuls, donc sous la juridiction du Département d'Etat. Telle était la réglementation en vigueur lorsque, dans les années 1930, le flot des réfugiés demandant à entrer ne faisait qu'augmenter. Dans le contexte de la crise économique qui frappait l'économie américaine et

mondiale, ces règles furent appliquées de manière restrictive, surtout après l'ordre du président Hoover, appliqué à partir de septembre 1930, qui demandait aux consuls d'appliquer de manière rigide la clause de la loi de 1917 sur l'immigration qui interdisait l'entrée aux personnes susceptibles de se retrouver à la charge des pouvoirs publics («persons likely to become a public charge»). A partir de l'entrée en guerre des Etats-Unis, la politique d'immigration devint encore plus restrictive. De nouvelles dispositions restrictives, visant à protéger la sécurité du pays en empêchant l'entrée d'agents ennemis déguisés en réfugiés, furent introduites. Certains groupes d'étrangers étaient particulièrement visés, puisque considérés susceptibles de porter préjudice à la sécurité et aux intérêts du pays. En faisaient partie les étrangers qui avaient des parents proches dans les pays de l'Axe ou occupés par ces derniers, puisqu'on supposait qu'ils pouvaient faire l'objet d'un chantage et être poussés, sous la menace de représailles contre leurs parents, à commettre des actes hostiles aux Etats-Unis. Par ailleurs, les étrangers résidant aux Etats-Unis et qui souhaitaient quitter le pays avaient besoin désormais d'obtenir un permis de sortie du territoire: rares furent les ressortissants de pays ennemis qui furent autorisés à quitter le territoire américain. Ces procédures exceptionnelles restèrent en vigueur jusqu'à fin juin 1945. Cf. Davie, Maurice R., *Refugees in America. Report of the Commission for the Study of Recent Immigration from Europe*. New York, 1947 (Reprint 1974).

¹² A propos de l'attitude des autorités dans le pays d'accueil vis à vis des immigrants, qu'ils soient économiques ou politiques, E. Témime souligne que «les réponses sont très diverses. Mais elles sont presque toujours dictées par les intérêts économiques. Il importe avant tout de rentabiliser l'immigration» (op.cit., 65). Vid. aussi, Weil, Patrick, *La France et ses étrangers*. Paris, 1995, notamment l'introduction.

¹³ Cf. Rüder, Werner, "German Politics in Exile, 1933-1945. A Survey", in *L'émigration politique...*, op. cit., 396.

¹⁴ Il est intéressant de noter que même dans le cas de l'émigration littéraire, artistique et scientifique, seule une minorité rentra en Allemagne après 1945. Mais il faut rappeler qu'une grande partie de ces émigrés étaient aussi juifs.

¹⁵ Arendt, Hannah, «Nous autres réfugiés», in Arendt, Hannah, *La tradition cachée*. Paris, 1987, 57 sg.

¹⁶ «J'ai toujours trouvé faux le nom qu'on nous donnait: émigrants.

Le mot veut dire expatriés; mais nous

Ne sommes pas partis de notre gré

Pour librement choisir une autre terre;

Nous n'avons pas quitté notre pays pour vivre ailleurs,

toujours s'il se pouvait.

Au contraire nous avons fui. Nous sommes expulsés, nous sommes des proscrits

Et le pays qui nous reçut ne sera pas un foyer mais

l'exil»

(Bertold BRECHT, «Sur le sens du mot émigrant» (1937), cit. in Palmier, Jean-Michel, *Weimar en exil*. Paris, 1985, 9.

«Immer fand ich den Namen falsch, den man uns gab: Emigranten.

Das heisst doch Auswanderer. Aber wir Wanderten doch nicht aus, nach freiem Entschluss Während ein anderes Land. Wanderten wir doch auch nicht Ein in ein Land, dort zu bleiben, womöglich für immer.

Sondern wir flohen. Vertriebene sind wir, Verbannte.

Und kein Heim, ein Exil soll das Land sein, das uns da aufnahm»

Brecht, Bertold, "Über die Bezeichnung Emigranten, Svendborger Gedichte", in *Lyrik des Exils*, hg. Von Wolfgang Emmerich und Susanne Heil. Stuttgart, 1985, 152. On peut observer que ce poème décrit bien la situation des émigrés politiques au sens étroit, mais seulement en partie celle de l'émigrés juifs, puisque la plupart de ceux-ci comptaient bien rester définitivement dans le pays d'accueil.

¹⁷ Ponty, Janine, "Réfugiés...", op. cit., 9.

¹⁸ Ibid., 10. Elle conclut: «L'exil politique relève de l'immigration. Il en constitue un sous-ensemble» (ibid., 11).

¹⁹ Mathieu, Jean-Luc, *Migrants et réfugiés*. Paris, 1991, 11. «Le mot réfugié a été forgé pour désigner les protestants chassés de France au XVIIIe siècle, mais jusqu'à la fin du XIXe siècle les mots émigré et exilé ont plus volontiers été utilisés et ce n'est qu'ensuite que le mot réfugié l'a emporté sur les autres, pour décrire des phénomènes de plus en plus massifs».

²⁰ La Révolution pris contre les émigrés différentes mesures, dont la principale fut la loi du 23 mars 1793. Sous le Consulat, la loi du 26 avril 1802 leur accorda une large amnistie. Sous la Restauration la loi dite du «milliard des émigrés» (18 avril 1825) leur accorda une indemnisation pour les biens qui leur avaient été confisqués et qui avaient été vendus comme biens nationaux.

²¹ En allemand on utilise les termes «Emigration» et «Emigranten», qui désignent spécifiquement l'émigration politique, alors que les termes «Auswanderer» et «Auswanderung» sont utilisés pour l'émigration économique. D'autres termes, ayant une connotation politique forte, sont aussi utilisés pour désigner les émigrés politiques: «Verbannte» («bannis»), «Vertriebene» («chassés»). En italien le terme «fuorusciti» (litt. «ceux qui sont sortis, qui sont allés dehors») pour désigner l'émigration politique antifasciste a été forgé par le fascisme lui-même dans un but de dénonciation et de stigmatisation; dans l'usage qu'en ont fait les antifascistes, il a acquis une connotation positive.

²² Article "Réfugiés", dans *l'Encyclopédie Universalis*, 683-684. Par «Russes» on entend en réalité les ressortissants de l'ex-empire tsariste (donc aussi des Ukrainiens, des Géorgiens, etc.).

²³ La convention internationale de 1954 sur le statut des apatrides orécise que «le terme apatride désigne une personne qu'aucun Etat ne considère comme son ressortissant par application de sa législation». Cf. l'article "Etrangers et apatrides" de *l'Encyclopédie Universalis*, 1030-1031.

²⁴ "Réfugiés", op. cit., 684.

²⁵ Ibid., 684.

²⁶ Zweig, Stefan, *Le monde d'hier. Souvenir d'un Européen*. Paris, 1948, 473. Autrichien, S. Zweig était devenu lui-même un apatride et un réfugié à la suite de l'annexion de l'Autriche par l'Allemagne nazie en 1938. Quatre ans plus tard il se suicida au Brésil.

²⁷ Reale, Egidio, *Le régime des passeports et la SDN*. Paris, 1930 (cit. dans Noiriel, Gérard, *La tyrannie du national*. Paris, 1991, 101).

²⁸ Cf. «Etrangers et apatrides», op. cit., 1031. Noiriel, Gérard, *La tyrannie...*, op. cit., 101. Cette pratique fut mise en ?uvre aussi par d'autres Etats, parmi lesquels le régime de Vichy. Noiriel écrit: «En France le principe de la déchéance de la nationalité avait été introduit pendant la première guerre mondiale, mais on prévoyait alors de le supprimer cinq ans après le retour de la paix. La loi de 1927 sur la nationalité française avait confirmé le principe de déchéance de la nationalité: ses dispositions servirent au gouvernement de Vichy à l'encontre de quinze mille juifs français et étrangers nationalisés. Malgré cela, cette mesure fut reconduite dans l'Ordonnance de 1945 et amplement mise en ?uvre pendant la guerre froide» (ibid.).

²⁹ Ibid., 106 sg.

³⁰ Ibid., 103.

³¹ *L'Encyclopédie Universalis* définit ainsi le droit d'asile politique (qui prend la relève du droit d'asile religieux): «droit pour un Etat d'ouvrir ses frontières aux réfugiés politiques et de refuser leur extradition à l'Etat poursuivant».

³² Par exemple, lorsque la France ratifie en 1936 (loi du 28 octobre 1936) la Convention internationale de 1933 sur les réfugiés, elle précise que ces derniers sont soumis, au même titre que les autres étrangers, aux dispositions de la loi de 1932 sur la protection du marché du travail, qui établissait des quotas de main-d'uvre étrangère par secteur d'activité.

³³ Noiriel rappelle toutefois que «le Front populaire établit, pour la première fois, une distinction nette entre l'immigré «économique» et le «réfugié» politique. Ce dernier est dispensé du visa du ministère du Travail exigé des travailleurs étrangers; il bénéficie de la Convention internationale de 1925 sur les accidents du travail et ne peut être expulsé, en théorie tout au moins, qu'en cas d'absolue nécessité et uniquement dans un pays où sa vie n'est pas menacée» (Noiriel, Gérard, *La tyrannie...*, op. cit., 115, note 1.

³⁴ Voici les principales étapes de ce processus, d'après l'ouvrage de G. Noiriel: 1921: Conférence sur les réfugiés russes, organisée à Paris par la SdN (à l'initiative de la Croix Rouge, chargée du rapatriement des prisonniers de guerre).

La Conférence donne lieu à la création (en 1921), par le Conseil de la SdN, d'un Haut Commissariat aux réfugiés russes, confié à la direction de l'explorateur norvégien Fritjof Nansen, déjà commissaire de la SdN pour le rapatriement des prisonniers de guerre. L'activité du Commissariat s'étend ensuite aux Arméniens (après que la conférence de Lausanne ait mit fin à toute perspective d'établir une Arménie indépendante). D'autres groupes sont ensuite pris en charge par le Commissariat: Turcs, Assyro-Chaldéens, Syriens et Kurdes. Création d'un «passeport Nansen», attribué d'abord aux réfugiés russes, ensuite aux réfugiés arméniens et à d'autres groupes. Il a été reconnu par 54 gouvernements.

1926: arrangement du 12 mai 1926 relatif aux réfugiés russes et arméniens.

1928; arrangement du 30 juin 1928 relatif aux réfugiés assyriens, assyro-chaldéens et assimilés et aux réfugiés turcs.

1930: Mort de Nansen et création d'un Office Nansen, chargé de la protection matérielle des réfugiés.

1933. Une convention internationale définit le réfugié comme une personne «qui ne jouit pas ou qui ne jouit plus de la protection de son pays», mais continue à énumérer les groupes spécifiques qui sont reconnus comme réfugiés. En octobre 1933 est créé un Haut-Commissariat pour les réfugiés en provenance d'Allemagne. Indépendant de la SdN et de l'Office Nansen, il a son siège à Londres et est financé par des sources privées.

1935. Les réfugiés sarrois sont admis à bénéficier des services de ce Haut-Commissariat.

1938. Convention internationale du 10 février 1938 sur les réfugiés, concernant surtout les réfugiés d'Allemagne.

1938. Après l'Anschluss, les Autrichiens en exil peuvent bénéficier des services de ce Haut-Commissariat

Juillet 1938: la Conférence internationale d'Evian sur les réfugiés, convoquée à l'initiative du président Roosevelt, adopte pour la première fois un critère universel, «la crainte de la persécution», pour définir le réfugié. Elle crée un Comité intergouvernemental pour les réfugiés (CIR), auxquels participent trente-deux pays, dont certains ne sont pas membres de la SdN. Le CIR a en charge surtout les réfugiés allemands et autrichiens, puis, à partir de 1943, les réfugiés espagnols.

Toujours en 1938 la SdN décide d'unifier le Haut-Commissariat pour les réfugiés allemands et l'Office Nansen en un Haut-Commissariat pour les réfugiés sous la protection de la SdN.

1943: Création, par les Alliés, de l'UNRRA (Administration des Nations Unies pour le Secours et le Relèvement), placée sous le contrôle du Commandement Suprême des forces alliées. Après la guerre, l'ONU crée en décembre 1946 l'Organisation Internationale des Réfugiés (OIR), qui fonctionne de 1947 à 1951 mais à laquelle n'adhèrent que 18 Etats sur les 54 alors membres de

l'ONU.

En 1949 est créé, en vue de succéder à l'OIR, un Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, organe subsidiaire de l'Assemblée Générale.