



HAL
open science

Question des réfugiés, droits de l'homme : éléments d'une convergence pendant l'entre-deux-guerres

Dzovinar Kévonian

► **To cite this version:**

Dzovinar Kévonian. Question des réfugiés, droits de l'homme : éléments d'une convergence pendant l'entre-deux-guerres. Matériaux pour l'histoire de notre temps, 2003, Les Droits de l'homme au XXe siècle, 72, pp.40-49. 10.3406/mat.2003.951 . hal-03747351

HAL Id: hal-03747351

<https://hal.science/hal-03747351>

Submitted on 19 Oct 2022

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

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



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0
International License

Question des réfugiés, droits de l'homme :

Dzovinar KÉVONIAN

éléments d'une convergence pendant l'entre-deux-guerres

L'objet de la présente étude est la question des réfugiés, apatrides et exilés politiques de l'entre-deux-guerres dans la perspective d'une réflexion plus générale sur droits de l'homme et relations internationales, présentée lors d'une communication au colloque *Les droits de l'homme au XX^e siècle : combats et débats*. Question des réfugiés et droits de l'homme : quels éléments de convergence dans cette période ? Est-il besoin de rappeler la phrase célèbre d'Hannah Arendt pour replacer cette question dans sa perspective historique : « *Seule une humanité complètement organisée pouvait faire que la perte de résidence et de statut politique revienne à être expulsé de l'humanité toute entière*¹ ». Monde « *unique* » disait-elle, organisée où l'apatride perd son appartenance à la communauté humaine et par là sa dignité d'homme. Suivait une réflexion sur le rapport inévitable existant entre perte des droits nationaux et perte des droits de l'homme, engageant la question du droit de l'asile dans les pays d'accueil. Cette question qui devient dans la période des années trente de plus en plus dramatique, non seulement conduit la Ligue française des droits de l'homme (ci-après LDH) à développer une action de conseil juridique auprès des demandeurs mais également à élaborer une doctrine du droit de l'asile, liant comme dans d'autres domaines, le travail de théorisation juridique à l'action concrète.

La question des réfugiés par la mutation qui l'affecte à partir de la Première Guerre mondiale est au cœur de la thématique des relations internationales comme

de celle des droits de l'homme. Les réfugiés deviennent alors un problème de nature internationale en terme de gestion de la circulation migratoire, dans le sens où les relations interétatiques et réglementations des migrations les intègrent et que les flux augmentent de manière considérable. Ils constituent également une réalité qui pose de manière de plus en plus aiguë la question des droits de l'homme en rapport avec le droit interne des États créateurs de réfugiés (persécutions raciales ou politiques et incitations à l'exil, dénationalisation en masse, échanges forcés de populations), comme des États d'accueil (restrictions des politiques d'asile, expulsions administratives, non accès au droit du travail). « *L'État-Léviathan contre l'homme* » résume René Cassin en 1940 par une formule lapidaire. C'est enfin une réalité qui pose la question de l'universalité des droits de l'homme en rapport avec un droit international en élaboration par la codification d'un droit des réfugiés, et par une aspiration à une codification des droits internationaux de l'homme².

Statut et droits de l'homme au cœur d'une mutation de la question des réfugiés

Le premier élément de cette mutation concerne le caractère massif du phénomène des réfugiés et apatrides dès les années vingt — on estime à près de 9,5 millions le nombre d'exilés européens en 1926³. Les causes générales en sont l'intensité des conflits, l'extension du modèle de l'État-nation et l'effondrement des empires allemand, austro-hongrois et ottoman. Avec les

1. *Les origines du totalitarisme. L'impérialisme*, Paris, Fayard, 1951, p. 282.
2. Cette étude s'inscrit dans une réflexion en cours. Dzovinar Kévonian, « Exilés politiques et avènement du "droit humain" : la pensée juridique d'André Mandelstam (1869-1949) », *Revue d'Histoire de la Shoah*, n° 177-178, janvier-août 2003, pp. 245-273 ; « Les juristes juifs russes en France et l'action internationale dans les années vingt », *Archives juives*, n° 34/2, 2001, pp. 72-94 ; « Représentations, enjeux politiques et codification juridique : les réfugiés des années vingt », *Revue Relations Internationales*, n° 101, 2000, pp. 21-39.
3. Michael Marrus, *Les exclus : les réfugiés européens au XX^e siècle*, Paris, Calmann-Lévy, 1986, p. 57. Pour une vue générale : Paul Frings, *Das Internationale Flüchtlings-Problem (1919-1950)*, Frankfurt, Verlag der Frankfurter Hefte, 1951 ; François Nourissier, *L'homme humilié. Sort des réfugiés et « personnes déplacées » (1912-1950)*, Paris, éd. Spès, 1950.

règlements de la paix des années 1919-1923 viennent s'ajouter à ces réfugiés, ceux engendrés par le remodelage de l'Europe centrale et orientale et la création des États successeurs. Malgré l'existence du droit d'option intégré dans tous les traités, le nombre d'apatrides s'en trouve grandement augmenté, consacrant la généralisation de la situation juridique marginale que représentaient jusque là les *heimatlosen* ou sans-patrie. Or, aucun engagement ne lie alors les États en ce qui concerne les apatrides, qui ne sont rattachés à aucun ordre juridique interne et sont rejetés d'une frontière à l'autre. À travers les épopées administratives des récits individuels, les années vingt apparaissent bien comme une période charnière durant laquelle anciens et nouveaux moyens d'identification se chevauchent, plaçant l'individu sans nationalité dans un statut d'infraction internationale. Les dossiers individuels de demande de recours juridique concernant les apatrides d'origine polonaise, hongroise ou ottomane dans le fonds de la LDH en attestent largement⁴.

Par ailleurs, les principes qui fondent la paix de 1919-23 consacrent une application modélisatrice d'une homogénéisation ethnique et nationale, conçue comme la garantie d'une paix future. Modélisation idéologique du territoire, conçu désormais comme lieu vivant peuplé de populations qui doivent adhérer au projet mis en action par l'État. D'où une nécessité nouvelle pour l'individu-citoyen, celle de cette adhésion idéologique, de cette identification indispensable comme critère d'appartenance à la collectivité nationale. La « juridisation » de son statut d'homme qui en découle, voit se banaliser des pratiques administratives conçues pour les criminels et jusque là réservées aux populations nomades. Dans la mutation de la question des réfugiés en connexion avec la question des droits de l'homme, il est nécessaire d'évoquer le passage en quelques décennies d'une pratique d'échanges volontaires de populations à celle des échanges forcés, consacrée par son inscription dans les traités ou conventions bilatérales. Des guerres balkaniques à la convention de Lausanne de janvier 1923, qui consacre le principe de l'échange forcé des populations grecques et turques, cette pratique connaît une évolution décisive, en affectant près d'un million et demi d'individus et en « légalisant » la déportation en temps de paix⁵. On assiste également dans ces mêmes années aux premières manifestations de déchéance globale, forcée et automatique de la nationalité pour des motifs d'appartenance à des partis, des classes, des nationalités ou des religions. Les deux premiers cas de dénationalisation en masse concernent plusieurs millions de Russes et d'Arméniens qui, par décrets ou traités, sont non seulement interdits de retour mais déchus de leur nationalité entre 1921 et 1923. Les années trente voient le procédé se généraliser en Europe. Le développement « prodigieux » de l'apatridie qui concernerait près de trois millions de personnes après la guerre, s'inscrit comme en négatif de ces évolutions⁶. Dans les années

Les réfugiés apatrides ne peuvent plus légalement se déplacer, expulsés clandestinement par les autorités policières vers le pays voisin car ils ne peuvent être renvoyés nulle part ni recevoir un visa d'entrée. Ces expulsions connaissent comme on le sait une croissance exponentielle dans les années trente.



Réfugiés espagnols en 1939. Fonds BDIC.

vingt, l'apatridie n'est plus un phénomène marginal par l'extension qu'elle a pris en particulier en Europe centrale et orientale. Cent mille apatrides pour les ressortissants de l'ancien Empire austro-hongrois selon la Fédération internationale des droits de l'homme (ci-après FIDH)⁷.

Or, dans la même temps, la guerre consacre une forme accrue de contrôle de l'État sur les individus par la généralisation du système des passeports et des visas, et le contrôle de la circulation migratoire⁸. Lorsque le conflit prend fin, le système des passeports et visas perdure. Aux difficultés économiques viennent s'ajouter les mouvements révolutionnaires, les déplacements de populations et surtout les débuts d'une politique restrictive des migrations. L'émigration, considérée jusqu'alors comme un « droit personnel imprescriptible de l'homme » que l'État ne faisait que reconnaître, cesse d'être individuelle pour devenir collective et contrôlée par l'État⁹. Les conférences intergouvernementales qui se tiennent en 1920 et 1926 sur le régime des passeports, sous l'égide de la Société des Nations (ci-après SDN), entérinent cet état de fait. Et ce, en dépit des interventions des organisations privées et des milieux juridiques qui entourent la Société des Nations.

4. En particulier les cartons « apatrides » des archives de la LDH conservées à la BDIC (ci-après ALDH) : F delta rés. 798/411-423.

5. Dzovinar Kévonian, *Réfugiés et diplomatie humanitaire : les acteurs européens et la scène proche-orientale pendant l'entre-deux-guerres*, Thèse, Université Paris-I, 1999, p. 208 et ss.

6. Bernard Lejuif, *Les apatrides*, Thèse de droit, Caen, Ozanne & Cie., 1939, p. 11. André Colanéri, *La condition des « sans patrie ». Étude critique de l'Heimatlosat*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1932 ; Marc Vichniac, « Le statut international des apatrides », *Académie de droit international de La Haye, Recueil des cours*, vol. 43, 1933, pp. 119-245.

7. *Cahiers des droits de l'homme* (ci-après CDH), n° 2, 20 janvier 1933.

8. Égídio Réale, *Le régime des passeports et la Société des Nations*, Paris, Rousseau, 1930 ; Égídio Réale, « Le problème des passeports », *Académie de droit international de La Haye, Recueil des cours*, n° 50, 1934, pp. 89-187.

9. Égídio Réale, *Le régime des passeports...*, *op. cit.*, pp. 50-51.

Reste une dernière évolution, celle du droit d'asile et de la codification des migrations dans des États qui modernisent leurs appareils administratif et policier. Les travaux de Gérard Noiriel évoquent largement cette question¹⁰. L'adoption de critères précis de différenciation du national et de l'étranger (début des différenciations pour l'accès à certaines fonctions, pour le droit au travail, à la protection sociale) vient s'ajouter à la consolidation de l'identité nationale. L'adoption du passeport a parachevé ce processus de fermeture nationale des États. Outre le contrôle des entrées et sorties sur le territoire national, on assiste à la généralisation de conventions spéciales entre États réglant les échanges de leurs ressortissants. Le droit d'asile achève ainsi sa mutation. Ce que Grotius considérait comme l'un des « *droits communs à tous les hommes* », selon lequel on ne doit pas « *refuser une demeure fixe à des étrangers qui étant chassés de leur pays cherchent ailleurs quelque retraite* » devient une prérogative du pouvoir étatique dont l'intérêt précède inévitablement celui du réfugié¹¹. Ces spécificités font donc nettement apparaître les contacts croissants existant entre question des réfugiés et droits de l'homme.

Droit des réfugiés et droits de l'homme : spécificités d'une convergence

Le premier point de contact existant entre ces deux éléments concerne la politique de l'État d'origine : par les violations des droits de l'homme ayant provoqué l'exil comme par l'impossibilité du retour lorsqu'un régime oppresseur perdure. Or dans l'élaboration d'un droit des réfugiés dans les années vingt, ce point de contact est nié. Qu'il s'agisse des réfugiés russes du bolchevisme comme des réfugiés arméniens de la dictature jeune-turque et du kémalisme, le discours dominant dans les milieux institutionnels consiste à considérer ces réfugiés comme des victimes des bouleversements de la guerre mondiale, sorte de cause unique et globalisante, masquant du même coup le caractère politique et idéologique des processus en cours, leur signification profonde et leurs implications sur le temps long. La mise en place d'un titre de voyage et d'identité pour ces réfugiés à l'initiative de Fridtjof Nansen (alors Haut-Commissaire de la Société des Nations) à l'issue de la conférence intergouvernementale de 1922 — le fameux passeport Nansen —, n'aborde pas la question de la causalité en terme de droits de l'homme et adopte une approche collective du statut de réfugié. Est accordé le statut de réfugié à toute personne apatride d'origine russe ou arménienne. Des comités nationaux de réfugiés sont chargés d'attester de l'identité nationale originelle du postulant et de sa moralité. Ces comités travaillent en coopération avec les services du Haut-Commissariat ou du Bureau international du

travail dans les pays d'accueil. Avec la question des exilés italiens du régime mussolinien et leur dénationalisation en 1926, le rapport entre absence du respect des droits de l'homme et création de réfugiés se pose à nouveau. À Genève, la question est proprement éludée par le Conseil de la SDN et le Haut-Commissaire n'est simplement pas saisi de la prise en charge de ses réfugiés. Les causes en sont multiples et tiennent entre autre aux nécessités de la *Realpolitik*, à la structure même de la société internationale faite d'États souverains, et au dogme de la non-ingérence. Reste enfin un dernier critère d'appréciation, qui devient récurrent dans les années trente, celui de ne pas encourager les persécutions en les dénonçant et de fait ne pas courir le risque de voir l'afflux des réfugiés augmenter d'autant.

Cependant, dans les années trente qui voient le nombre de réfugiés et apatrides augmenter de manière considérable, une individualisation progressive du statut de réfugié se dessine en connexion avec le droit d'asile. À l'échelle des relations interétatiques, dans le cas des réfugiés allemands, la définition de 1936 conserve une approche collective et considère comme réfugié allemand celui qui ne possède pas une autre nationalité et qui ne jouit pas de la protection du gouvernement du Reich. C'est surtout dans le contexte d'une pratique de plus en plus restrictive du droit de l'asile durant la dépression des années trente dans les pays d'accueil, que la notion de réfugié politique, défini individuellement, se développe. Ainsi en France, le service juridique de la LDH établit et dispense des « *certificats de réfugié politique* », éléments indispensables lors de l'enquête administrative qui permet l'obtention du visa de séjour. La fiche individuelle établie par le service juridique à partir des informations collectées lors de la visite du réfugié est alors transmise aux ligues correspondantes à sa nationalité d'origine qui attestent de la véracité du récit de vie. Cette individualisation du statut de réfugié renforce la convergence avec les droits de l'homme. Il en est de même des interventions de la LDH auprès du ministère de l'Intérieur concernant les expulsions de réfugiés : l'argumentation de la LDH repose sur l'absence de garantie de sécurité personnelle en cas de retour dans le pays d'origine. La divergence fondamentale dans cette période est donc l'approche collective, catégorielle et empirique dans l'élaboration d'un droit des réfugiés par la SDN et l'approche individualiste des droits de l'homme. L'ordre international ne reconnaît pas en effet dans cette période l'homme en tant que tel. René Cassin parlant du Pacte fondateur de la SDN écrit avec justesse : « *Il protège les droits de l'homme dans les pays sous mandat, il les protège sous une certaine forme par le régime des minorités, mais il ne protège pas l'homme lui-même. Il ne protège que les hommes appartenant à certaines collectivités*¹². »

Le second point de contact existant entre droit des réfugiés et droits de l'homme concerne l'action des acteurs non gouvernementaux, les juristes notamment.

10. *La tyrannie du national. Le droit d'asile en Europe (1793-1993)*, Paris, Calmann-Lévy, 1991 ; *État, nation et immigration. Vers une histoire du pouvoir*, Paris, Belin, 2001.

11. *De jure belli ac pacis*, citée dans Denis Alland, « Rapport général : le dispositif international du droit d'asile », *Droit d'asile et des réfugiés*, Paris, Pédone, 1997, pp. 22-23.

12. « Vers l'organisation internationale — de la Société des Nations aux Nations unies d'aujourd'hui », conférence prononcée le 26 janvier 1960. René Cassin, *prix Nobel de la paix. La pensée et l'action*, Boulogne, F. Lalou, 1972, p. 120.

13. ALDH, F delta, rés. 798/60. Un dossier seulement concerne dans ces archives la Ligue russe des droits de l'homme fondée à Paris en 1920-1921. Dirigée par Nicolas Avxentieff, Boris Mirkine-Guetzevitich en est le secrétaire général. En sont également membres Paul Miloukov, Jacob Rubinstein et Ossip Minor. Malheureusement, ce dossier est bien maigre. On y trouve cependant une liste significative des échanges avec Boris Mirkine-Guetzevitich. Ce dernier écrit également régulièrement dans les *Cahiers des droits de l'homme* sur les excès du régime soviétique : voir 1924 (pp. 109-111), 1925 (« Dans les prisons soviétiques », pp. 299-300), 1926 (« Les droits de l'homme en Russie soviétique », pp. 459-464), etc.

En terme d'héritage et sur la longue durée, l'entre-deux-guerres se présente comme une période de maturation parallèle et croisée de ces notions juridiques. Quelques figures permettent d'illustrer ce fait à la lumière du fonds de la LDH : certaines personnalités importantes de l'émigration russe et arménienne en France comme Nicolas Avxentieff, Jacob Rubinstein, Alexandre Khatissian qui siègent dans le *Comité consultatif des organisations privées* à Genève auprès du Haut-Commissaire pour les réfugiés sont respectivement présidents des Ligues russe et arménienne des droits de l'homme à Paris. Jacob Rubinstein est membre également du Conseil de la FIDH jusqu'à la fin des années trente. Les plus grands juristes russes internationalistes exilés à Paris abordent ces thématiques également de manière conjointe. Boris Mirkine-Guetzevitch, le célèbre constitutionnaliste juif russe, personnalité active de l'émigration, libéral de longue date est l'un correspondant régulier de la LDH. Comme le montre dans le fonds d'archives, la liste des correspondances échangées, les préoccupations concernant les discriminations que subissent les populations juives d'Europe centrale et orientale ou la politique répressive stalinienne¹³. Elles se rejoignent dans un souci commun de protéger l'homme par l'adoption de constitutions politiques fondées sur le respect des libertés fondamentales. Quant au juriste André Mandelstam, membre de la commission genevoise chargée d'étudier la question du statut juridique des réfugiés, celui-ci est le rapporteur de la Déclaration des droits internationaux de l'homme adoptée en 1929 par l'*Institut de droit international* (ci-après IDI) lors de sa session de New York. Cette déclaration est le fruit d'une lente maturation au sein même des juristes de l'IDI dans les années vingt. Cette réflexion repose sur le constat de régression du droit des gens durant la guerre mondiale, qui réactive le débat sur les droits et devoirs des États et sur la place de l'individu dans le droit international, thématiques qui avaient agité les milieux juridiques de l'avant-guerre à partir de la question de l'intervention d'humanité. Cette déclaration et l'argumentaire qui la sous-tend sont présentés par André Mandelstam au Congrès international des Ligues de droits de l'homme en 1931 et sont reprises dans un long article publié dans les *Cahiers* la même année¹⁴. Comme en écho, Boris Mirkine-Guetzevitch expose lui les évolutions qui permettent de parler de nouvelles tendances des déclarations des droits¹⁵.

Le débat sur le nouvel ordre international, les droits et devoirs des États traverse la LDH dès le milieu de la guerre. La source particulièrement riche que constituent les *Cahiers des droits de l'homme* qui prennent en 1920 le relais du *Bulletin officiel de la Ligue des droits de l'homme* permettent de le mesurer et d'observer les résonances croissantes de ces questions au sein d'une structure qui favorise en mai 1922 la création d'une fédération internationale des ligues des droits de l'homme. Elles permettent également de combler par-

tiellement le vide laissé par un fonds d'archives malheureusement lacunaire pour les années vingt¹⁶. C'est sous la plume de Victor Basch que l'on lit la position de la Ligue sur les principes et conditions de la nouvelle paix qui s'établit alors. Théodore Ruysen, professeur à l'Université de Bordeaux et secrétaire général de l'Union des *Associations pour la Société des Nations*, est lui l'auteur attitré des articles consacrés à l'action (ou à l'inaction) de la SDN, dont il est l'un des fervents défenseurs¹⁷. Le Comité central de la LDH est dès 1919 très critique à l'égard du Pacte de la Société des Nations dont il souligne les insuffisances et les limites. Ainsi, Victor Basch considère que la SDN aurait dû être fondée avant la négociation des traités et comprendre parmi ses membres l'Allemagne ainsi que les autres États vaincus. Le Pacte aurait également dû imposer le principe du désarmement universel et créer une force de police internationale, au lieu et place d'une procédure d'arbitrage « *compliquée, confuse et hésitante* ». Enfin, la constitution de la Société repose sur une base « *autocratique et non démocratique*¹⁸ ». Ces critiques sont également l'objet d'articles de Paul d'Estournelles de Constant et d'adresses au secrétaire général Sir Éric Drummond par Ferdinand Buisson en 1919 comme en 1920, lors de la première assemblée générale¹⁹. La position de la Ligue rejoint en vérité celle proposée par Léon Bourgeois dans le projet français de pacte élaboré en 1918, qui, comme on le sait, n'a pas été retenu lors des négociations de Paris²⁰. Dès 1917, la Ligue fait publier une brochure dans laquelle elle présente sa position²¹. L'année suivante, Ferdinand Buisson participe à des leçons professées au *Collège libre des sciences sociales* sur ce thème, où l'on retrouve Jean Brunhes, François-Alphonse Aulard, Jean Charles-Brun, Jean Hennessy, etc.²² Quelques années plus tard, la FIDH, dans sa chartre fondatrice (*Appel aux peuples*), se fait aussi l'écho de cette attente : « *Nous voulons que la Société des Nations, fortifiée, élargie, démocratisée, devienne vraiment le Conseil des représentants des peuples.*²³ » Il s'agit donc d'un soutien à l'organisation internationale naissante mais d'un soutien critique. Plus généralement, le sentiment dominant est celui d'une inquiétude, nettement perceptible sous la plume lucide de Victor Basch, sur les menaces que les principes de la paix nouvelle font peser sur les populations européennes. Les traités n'ont-ils pas consisté en une « *balkanisation de l'Europe* », écrit-il. Quels garde-fous contre les impérialismes nationaux des vainqueurs comme des petites nations ?²⁴

Le second domaine dans lequel la Ligue prend position, concerne le droit des migrations et les conditions de circulation en Europe qui connaissent dans cette période de notables restrictions. L'enjeu des débats est alors la question de la pérennité des passeports et des visas et des pratiques d'expulsion administratives. De multiples interventions de la LDH auprès de la Société des Nations, comme auprès du ministère français de l'Intérieur ont lieu au début des années

14. André Mandelstam, « La protection internationale des droits de l'homme », *CDH*, n° 31, 10 décembre 1931, pp. 724-733.

15. *CDH*, n° 29, 20 novembre 1931, pp. 685-688.

16. Quelques dossiers isolés existent pour les années 1920-1922. Les archives des années 1922-1934 sont par contre manquantes.

17. Il est également l'auteur d'une étude fournie parue en 1923 sur la question des minorités d'Europe et la guerre mondiale ; rejoignant dans ces mêmes années les préoccupations d'un certain nombre de juristes juifs comme Nathan Feinberg, Marc Vichniac ou André Mandelstam (qui prépare depuis 1921 au sein de l'IDI un projet de généralisation du système de protection établi).

18. Victor Basch, « La paix en péril », *CDH*, n° 1, janvier 1920 ; « La Société des Nations », *CDH*, n° 5, mars 1920.

19. ALDH, F delta rés. 798/128.

20. Albert de La Pradelle, *La paix de Versailles*, t. III, Paris, Éditions Internationales, 1929, pp. 120-127.

21. *Les principes de la Société des Nations*, Paris, Ligue des droits de l'homme, 1917, 24 p.

22. *Vers la Société des Nations*, Paris, Giard & Brière, 1919 (préf. de Léon Bourgeois).

23. *CDH*, n° 12, 10 juin 1922, p. 267.

24. Victor Basch, « La paix en péril », *op. cit.*

vingt, période durant laquelle, la question est à l'ordre du jour de la Commission des communications et du transit de la SDN. Lors de la Conférence des passeports qui se tient à Paris en octobre 1920, le principe selon lequel les passeports ne seront pas abolis est adopté. Lors de cette même conférence, la volonté d'un maintien des visas d'entrée et de transit est également affirmée. Quant aux visas de sortie, ceux-ci font généralement l'objet d'accords bilatéraux et de réciprocité, négociés au cas par cas par les gouvernements qui souhaitent faciliter la circulation vers les États frontaliers²⁵. La position de la Ligue est, en la matière clairement établie dès 1921 : « *Les peuples ont droit à la liberté des frontières*²⁶ ». Dans un courrier officiel du Comité central de la LDH adressé à Léon Bourgeois, fondateur de l'Association française pour la SDN et alors délégué permanent de la France à la SDN, on peut ainsi lire : « *Les passeports pendant la guerre ont servi à contrarier les voyages : ils avaient donc une utilité analogue à celle de la censure. [...] Nous estimons, en conséquence, que la suppression des passeports s'impose dans un univers qui aspire à retrouver sa liberté d'action ancienne et à recréer une confiance internationale si nécessaire à la paix.*²⁷ » En décembre 1921, dans une lettre adressée au président du Conseil, Aristide Briand, Ferdinand Buisson écrit : « *Avant la guerre, on considérait la suppression des passeports comme un gain précieux de la civilisation ; la guerre finie, rendons tout son prix à un régime de liberté. Il est grand temps, Monsieur le Ministre, de donner aux peuples qui ont reconquis difficilement la paix, l'impression qu'ils ont reconquis en même temps, leur pleine liberté de mouvement.*²⁸ » La Ligue, se plaçant du point de vue du droit interne, adosse la question de la circulation migratoire à celle du statut de l'étranger. D'ailleurs, Boris Mirkine-Guetzevitch, dans la préface qu'il rédige de l'étude d'Egidio Réale sur le régime des passeports publiée en 1930, considère que cette question pose le problème général de la protection de la personnalité humaine et consiste à étudier les « *bases théoriques de la protection de l'étranger, en tant qu'homme, en tant qu'individu*²⁹ ». Même tonalité dans le rapport d'activité pour 1922-1923 des Conseils juridiques de la Ligue : « *La Ligue des droits de l'homme n'a jamais manqué de venir au secours de l'étranger brimé aux frontières ou expulsé brutalement parce que c'est de l'adoucissement de la notion de l'étranger que nous devons attendre une amélioration de la confiance réciproque des peuples entre eux : l'idée de l'homme doit primer celle du "national" dès que l'on parle d'accord international.*³⁰ » Ce discours s'accorde avec celui des juristes internationalistes du courant solidariste, qui prônent une reconnaissance de l'interdépendance étatique limitant le principe de souveraineté absolu et de l'individu comme sujet du droit international³¹.

La Ligue des droits de l'homme et la défense du droit d'asile

L'attention particulière que la Ligue porte à la question des réfugiés est nettement perceptible à partir des années 1925-1926. D'ailleurs, l'apparition de l'occurrence « réfugiés politiques » dans les tables annuelles des *Cahiers* à partir de 1925 en est un signe révélateur. Parmi les raisons de cette évolution, il faut rappeler le décret du 25 octobre 1924 (véritable « *code policier de l'étranger* » selon les conseils juridiques de la Ligue³²), la reconnaissance de l'URSS par le gouvernement français qui affecte le statut d'un certain nombre de réfugiés russes, l'augmentation du nombre d'exilés politiques italiens et espagnols, les pratiques d'expulsions vers leur pays d'origine de réfugiés qui y court un danger certain en raison de leurs prises de position politiques antérieures. La question des réfugiés se pose à la Ligue à travers la question plus générale des interventions effectuées en faveur des étrangers auprès des instances administratives et du ministère de l'Intérieur en particulier. Sa position officielle, telle qu'elle est établie en 1925, est d'intervenir en leur faveur lorsqu'ils sont venus en France avec « *un passeport en règle, qu'ils y vivent honnêtement de leurs ressources et de leur travail* » et d'intervenir encore lorsque « *sans être en règle, ils ont fui des persécutions politiques et religieuses*³³ ». L'augmentation du nombre des requêtes adressées par les réfugiés aux conseils juridiques de la Ligue va aboutir à modifier cette règle au milieu des années trente : ceux-ci ne s'occuperont alors quasiment plus des étrangers ayant une nationalité, concentrant leurs interventions sur les réfugiés apatrides³⁴. À ce titre l'année 1931 marque un tournant, attesté par la teneur des rapports annuels des conseils juridiques. En effet, cette année-là et pour la première fois, le nombre des refoulements et expulsions ayant été tel, le total des démarches entreprises auprès du ministère de l'Intérieur passe au premier rang, en lieu et place des interventions auprès du ministère des Pensions, qui depuis la fin de la guerre étaient les plus nombreuses. La page des années vingt est bien tournée et la crise économique atteint la France.

Plus généralement, et dès l'année 1925, le Comité central de la Ligue mène une double réflexion dans laquelle question des réfugiés (apatridie, expulsions, refoulement, contenu du droit de l'asile) et question de l'immigration en France (statut des étrangers, codification des expulsions administratives, travail) sont liés. William Oualid, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Paris, spécialiste reconnu des questions d'immigration, est associé à cette réflexion. Auteur en 1927 d'une étude sur l'immigration ouvrière en France et quelques années plus tard d'ouvrages plus généraux sur la guerre et la vie sociale (en collaboration avec Charles Gide) ou la politique internationale des migrations de travailleurs, il apporte dans les débats qui agitent le Comité central le point de vue de l'expert³⁵. Lors d'une réunion du Comité qui se tient en février 1925 et

25. Les débats aboutiront lors de la Deuxième Conférence des passeports de mai 1926, qui réaffirme les mêmes principes de contrôle de la circulation migratoire. Seuls les visas de sortie seront supprimés.

26. CDH, n° 1, janvier 1922, p. 18.

27. Citée dans CDH, n° 1, 10 janvier 1921, pp. 15-16.

28. Lettre du 17 décembre 1921, citée dans CDH, n° 2, 25 janvier 1922, p. 41.

29. Egidio Réale, *Le régime des passeports...*, op. cit., p. ix.

30. CDH, n° 20, 25 octobre 1923, pp. 459-465.

31. Développée dans : Dzovinar Kévonian, « Exilés politiques et avènement du « droit humain »... », op. cit.

32. « Le droit de l'étranger par les conseils juridiques de la Ligue », CDH, n° 15, 25 juillet 1925, p. 340.

33. « La Ligue et les étrangers », CDH, n° 3, 30 janvier 1925, p. 64.

34. « L'activité juridique de la Ligue en 1937-1938 », CDH, n° 12-13, 15 juin-1^{er} juillet 1938, pp. 362-384.

35. *L'immigration ouvrière en France*, Paris, SAPE, 1927 ; *La guerre et la vie sociale*, Paris, Puf, 1931 ; *Le problème d'une politique internationale des migrations des travailleurs*, Nancy, Berger-Levrault, 1931. Sur W. Oualid : Georges Wormser, *Français Israélites, une doctrine, une tradition, une époque*, Paris, Minuit, 1963, pp. 143-148.



Réfugiés espagnols en 1939.

Fonds BDIC.



consacrée entièrement à cette question, il est invité en même temps qu'Arthur Fontaine, le directeur de l'Office du travail et de la direction du travail, également président du Bureau international du travail. Ce dernier préside à la Ligue, la commission des étrangers³⁶. Est également présent le sociologue durkheimien Célestin Bouglé, rédacteur de *l'Année sociologique* et membre du Comité central. On retrouve ici représenté le milieu des membres et responsables de *l'Association française pour la lutte contre le chômage et pour l'organisation du marché du travail*³⁷. Est absent lors de cette réunion particulière le juriste Roger Picard, rédacteur en chef des *Documents du travail*, organe de l'association, mais on peut lire son analyse dans les *Cahiers* quelques mois plus tard³⁸. Ce milieu des réformateurs sociaux, qui avant la guerre, a été à l'origine de la Conférence internationale du chômage de 1910 (dans lequel on retrouve également Léon Bourgeois, Albert Thomas, Max Lazard, Louis Varlez, etc.)³⁹, est étroitement lié à la Ligue (défense du marché du travail national, de la loi des huit heures...). D'ailleurs, la création du BIT en 1920 y est saluée avec enthousiasme : « *Le socialisme est le grand effort vers la justice économique internationale, la Société des Nations, le grand effort vers l'organisation juridique internationale.* »⁴⁰ Rappelons que l'on retrouve au BIT dans les années vingt : Arthur Fontaine, Albert Thomas, Louis Varlez, etc. Or entre 1925 et 1929, l'action internationale en faveur des réfugiés va être transférée au BIT dans la perspective d'une politique de placement professionnel. L'homme fort de ce projet est justement Albert Thomas⁴¹.

Ainsi, lorsque Victor Basch introduit la réunion de février 1925 en expliquant que la Ligue, sollicitée journalièrement par des étrangers en prise avec les problèmes administratifs, a été amenée à étudier les bases d'un statut qui « *protégerait les étrangers contre l'arbitraire et leur assurerait un minimum de droit* »⁴², celle-ci donne lieu à un débat contradictoire sur l'opposition existante entre liberté de circulation de l'individu et droit de conservation nationale pour l'État dont la main-d'œuvre doit être protégée. Henri Guernut, William Oualid, Célestin Bouglé s'accordent pour

considérer que le problème est davantage économique et social que politique et individuel. Comme l'écrit William Oualid : le principe généreux du droit de l'asile doit être modéré par la « *protection de nos propres nationaux contre une concurrence au rabais, ou une fissure dans la pénible organisation du marché du travail* »⁴³. Sont également soulignés les risques encourus de créer des « minorités nationales » et même le danger sanitaire. Le docteur Justin Sicard de Plauzoles, membre du Comité central et spécialiste de prophylaxie sanitaire (et morale) le souligne vivement⁴⁴. Victor Basch apparaît ainsi bien isolé au point de devoir faire préciser que cette logique ne peut s'appliquer aux réfugiés. On retrouve pourtant cette approche au sein des conseils juridiques de la Ligue qui relèvent les menaces politiques, économiques et sociales que peut provoquer l'afflux d'étrangers⁴⁵. Dans le rapport annuel des conseils pour l'année 1930, on peut ainsi lire : « *Repris de justice qui peupleront nos prisons, malades et infirmes qui encombreront nos hôpitaux, individus incapables de travailler qui tomberont tôt ou tard à la charge de nos services d'assistance, entrent en France à peu près librement. La Ligue demande qu'un contrôle plus sévère soit exercé, que seuls les éléments physiquement et moralement sains, socialement utiles obtiennent l'autorisation de s'installer. Mais elle demande en corrélation, qu'une fois admis sur notre territoire, ils y aient la sécurité.* »⁴⁶ Ce discours admet la sélection des étrangers désireux de venir en France et le contrôle de la circulation migratoire comme élément indispensable de protection du territoire national. Il traduit également le souci de la protection de la main-d'œuvre nationale. Ainsi, les conseils juridiques refusent d'intervenir en faveur d'étrangers qui ne sont pas en règle avec le ministère du Travail car la Ligue est, peut-on lire, « *soucieuse de ne pas porter atteinte, en période de chômage, aux intérêts légitimes des travailleurs français* »⁴⁷. Enfin, ce discours exprime l'une des revendications permanente de la Ligue dans cette période, celle d'une loi sur l'installation et le séjour des étrangers, qui se traduira dans le projet de loi déposé à la Chambre par Marius Moutet en 1934⁴⁸.

36. Isabelle Lespinet-Moret, « Arthur Fontaine, grand commis de la nation et ambassadeur du travail », *Revue européenne d'histoire sociale*, n° 6, avril 2003, pp. 111-120.

37. En 1924, le bureau de l'association est composé d'Arthur Fontaine (président d'honneur), Max Lazard (président), Charles Gide, Édouard Fuster et Roger Picard.

38. « Les étrangers en France », *CDH*, 1926, pp. 369-375.

39. Christian Topalov, *Naissance du chômeur (1880-1910)*, Paris, Albin Michel, 1994, pp. 59-115 ; Ch. Topalov (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914)*, Paris, EHESS, 1999.

40. Victor Basch, « La Société des Nations », *CDH*, n° 5, 5 mars 1920.

41. Dzovinar Kévonian, « Le Bureau international du travail et les réfugiés (1925-1929) : enjeux de catégorisations et migrations », à paraître.

42. *CDH*, n° 7, 25 mars 1925, pp. 157-159.

43. « Le droit d'expulsion », *CDH*, n° 2, 20 janvier 1925, pp. 32-34.

44. *Principes d'hygiène sociale*, cours libre professé à la Sorbonne, Paris, Éd. Médicales, 1927.

45. « Le droit de l'étranger par les Conseils juridiques de la Ligue », *CDH*, n° 15, 25 juillet 1925, pp. 339-342.

46. « L'activité de la Ligue par les Conseils juridiques », *CDH*, n° 10, 10 avril 1931, pp. 219-229.

47. *Ibid.* Plus généralement : Ralph Schor, *L'opinion publique et les étrangers en France (1919-1939)*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1985.

48. Jean-Charles Bonnet, *Les pouvoirs publics français et l'immigration dans l'entre-deux-guerres*, Lyon, Centre d'histoire économique et sociale, 1976.

En ce qui concerne les réfugiés, le problème, comme l'explique dans les *Cahiers* Jacob Rubinstein, alors vice-président de la Ligue russe des droits de l'homme, en 1931, est l'absence de contenu en droit positif de la notion de droit d'asile. En France, ce droit admet simplement le principe de non extradition (en référence à la loi du 10 mars 1927) mais n'assure au réfugié aucune des conditions nécessaires pour que celui-ci puisse jouir du droit d'asile. Or, explique-t-il, les conditions ont profondément changé depuis la guerre : le type du réfugié politique s'est modifié et les conditions au sein du pays d'accueil également : « *Les insurgés polonais de 1863, arrivés en France, n'avaient pas à solliciter des avis favorables du ministère du Travail pour pouvoir s'embaucher et gagner leur pain.* »⁴⁹ Suit donc une série de propositions qui font l'objet d'une motion adoptée au congrès de la FIDH en 1931 : pas de refoulement aux frontières pour le réfugié sans papiers ; reconnaissance et attribution du statut de réfugié par le pouvoir judiciaire assisté de comités consultatifs ; généralisation du passeport Nansen ; attribution de la loi du domicile ou de la résidence habituelle pour le statut juridique de l'apatride ; non application aux réfugiés des mesures restrictives concernant la main-d'œuvre étrangère ; limitation des expulsions. On retrouve dans cette énumération, les résultats du travail de codification et de proposition effectué entre 1926 et 1931 au sein du *Comité consultatif des organisations privées* entourant le Haut-Commissaire pour les réfugiés à Genève, dont Jacob Rubinstein est également membre (comme représentant du *Comité des Zemstvos et villes russes de secours aux citoyens russes à l'étranger* et de la *Commission centrale pour l'étude de la condition des réfugiés russes*)⁵⁰. D'ailleurs, dès 1926, le *Comité consultatif des organisations privées* genevois a créé en son sein une *Commission spéciale technique sur la situation juridique des réfugiés russes et arméniens* qui a joué un rôle important dans la préparation des conférences intergouvernementales sur la question des réfugiés. Les propositions présentées dans les *Cahiers*, s'inspirent pour l'essentiel d'un mémorandum en date du 21 mai 1928, présenté par cette Commission spéciale technique sur le statut juridique des réfugiés russes et arméniens⁵¹. Les Ligues russes et arméniennes des droits de l'homme affiliées à la FIDH sont largement représentées dans cette Commission.

C'est donc à la fois par le biais du réseau des réformateurs sociaux français désormais actifs au sein du BIT et par celui des Ligues russes et arméniennes représentées auprès du Haut-Commissaire Nansen, que la FIDH trouve les relais de son action. Ainsi, à partir de 1925, la situation des exilés italiens trouve un écho important au sein de son Conseil⁵². Or on sait l'opposition farouche des autorités italiennes à voir reconnaître pour ceux-ci le statut de réfugié. Au lendemain de la promulgation de la nouvelle loi italienne sur la nationalité (31 janvier 1926), admettant le principe de la dénationalisation pour raison politique, l'affaire est

présentée devant la SDN lors de la Conférence des passeports qui se tient à Genève des 12 au 18 mai 1926. Le gouvernement allemand propose en effet une résolution en faveur d'une mesure générale introduisant une pièce d'identité uniforme pour tous ceux qui n'ont pas de passeport national (Mémorandum Krause). Devant les réticences exprimées, l'étude de la question est renvoyée à un comité d'experts⁵³.

Dans le même temps, le Haut-Commissaire pour les réfugiés Fridtjof Nansen et le directeur du BIT, Albert Thomas, sont également chargés par une résolution de l'assemblée générale de la SDN de septembre 1926 d'étudier la question de l'extension du statut de réfugiés à d'autres groupes et de présenter des propositions au Conseil de la SDN⁵⁴. C'est dans ce contexte que la Ligue internationale des droits de l'homme se mobilise. La question fait l'objet d'une première résolution lors du Congrès de Bruxelles, le 26 juin 1926 et d'une seconde lors du Congrès de Paris, le 14 juillet 1927. Madame Ménard-Dorian, secrétaire générale de la FIDH, rencontre Aristide Briand et intervient auprès du ministère français des Affaires étrangères en février 1927, en défendant la proposition d'une extension du passeport Nansen à tous les réfugiés sans nationalité⁵⁵. Elle intervient également auprès d'Albert Thomas car le Conseil de la SDN a demandé lors de la séance du 10 décembre 1926 que le BIT et le Haut-Commissaire Nansen instruisent le dossier en lui soumettant des renseignements permettant de se rendre compte de la portée et de l'urgence du problème⁵⁶. Dans le mémorandum au Conseil en date du 17 août 1927 et qui tient lieu de rapport, est mentionné dans un appendice spécifique que la FIDH, inquiète du nombre de réfugiés et apatrides en Europe centrale, demande instamment l'extension à tous les réfugiés des mesures prises en faveur des Russes et Arméniens⁵⁷. Le mémorandum est soumis à la séance du Conseil du 15 septembre 1927. Lors de cette séance, la question provoque une altercation assez vive entre Albert Thomas et le représentant italien Vittorio Scialojo qui attaque directement la FIDH. Il commence par souligner avec une feinte ostentation sa surprise de voir citer en annexe du mémorandum, des propositions émanant de la Ligue internationale : « *Le Conseil doit être considéré comme un organisme ayant une valeur supérieure à celle de la Fédération internationale des ligues des droits de l'homme et du citoyen, qui elle ne paie pas, tandis que c'est le Conseil — ou du moins les gouvernements qu'il représente — qui finissent par payer. On a tendance à dépasser non pas le raisonnable, mais le possible. Le Conseil doit limiter son assistance à ceux dont les besoins sont les plus grands et sont nés de circonstances politiques, en particulier des conséquences de la guerre* », ajoute Vittorio Scialojo⁵⁸. Ce à quoi répond Albert Thomas : « *Le BIT ne demandera aucun crédit supplémentaire pour s'en occuper. Dans les familles pauvres en France, on a coutume de dire que lorsqu'il y en a pour deux, il y en a pour trois.* » Finalement, après une procédure qui va

47. *Ibid.* Plus généralement : Ralph Schor, *L'opinion publique et les étrangers en France (1919-1939)*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1985.

48. Jean-Charles Bonnet, *Les pouvoirs publics français et l'immigration dans l'entre-deux-guerres*, Lyon, Centre d'histoire économique et sociale, 1976.

49. « Le droit d'asile », *CDH*, n° 28, 10 novembre 1931, pp. 658-661.

50. Dans ces deux structures, on retrouve également N. Avxentieff et A. Mandelstam, cités précédemment.

51. Archives de la Société des Nations (ci-après ASDN), Fonds Mixte Nansen (ci-après FMN), C1470, LSC.1-1928.

52. Voir les interventions de M. Triala, représentant de la Ligue italienne au Conseil du 30 mai 1925. *CDH*, n° 15, 27 juillet 1925.

53. Sur les débats et les conclusions du comité d'experts : ASDN, FMN, C1470, doc. CTT/P.I/3.

54. ASDN, FMN, C1470, A-126.1926.IV.

55. Archives du ministère des Affaires étrangères (ci-après AMAE), série SDN, 1799, ff. 27-28.

56. Lors de cette séance du Conseil, l'Italie a obtenu que le cas des exilés italiens soient écartés de l'enquête en cours.

57. ASDN, FMN, C1470, C.391.1927.VIII.

58. ASDN, FMN, C1470, C/46e session/PV 6 (I).

durer un an encore, l'extension ne portera que sur quelques groupes déterminés et numériquement faibles, essentiellement localisés au Proche-Orient dans les territoires sous mandat français. Lors d'une nouvelle intervention en juin 1928, Victor Basch se voit opposer une fin de non recevoir par le ministère français des Affaires étrangères⁵⁹.

Crise du droit : la Ligue dans la tourmente

Le fonds d'archives de la LDH déposé à la BDIC présente au chercheur un profil déséquilibré et fragmentaire : à part quelques dossiers isolés pour le début des années vingt, l'essentiel du fonds existant couvre les années 1935-1940⁶⁰. Néanmoins, pour ces années, plus d'un tiers des cartons concerne les interventions des conseils juridiques de la Ligue en faveur du droit des étrangers, des réfugiés en particulier, attestant par la-même la crise du droit d'asile sévissant dans cette période. Ces cartons totalisent près de cinq mille dossiers individuels classés par nationalité du requérant⁶¹. Plus de la moitié des dossiers concernent des Italiens, Allemands et Polonais (2 734 dossiers). Par ailleurs, une quinzaine de dossiers rendent compte des relations entre la Ligue des droits de l'homme et les associations caritatives ou politiques d'assistance aux réfugiés, pour la période 1936-1939⁶². Enfin, soixante-trois dossiers concernent les interventions de la LDH auprès du ministère de l'Intérieur en faveur des réfugiés politiques⁶³. Les perspectives de recherches ouvertes par ce fonds sont diverses. Les récits de vie, en terme de sociologie des migrations permettent de donner corps à une réalité souvent administrative ou soumise à l'anonymat du nombre. Outre les parcours individuels qu'ils relatent, ceux-ci permettent d'illustrer l'évolution des enjeux catégoriels existant dans cette période et le travail des conseils juridiques en la matière.

Ainsi, le récit de Max A... dans une lettre du 27 janvier 1940 adressé à la Ligue peut être pris comme exemple : « *Je suis né à Bruxelles le 15 avril 1901 d'un père allemand et j'ai dû quitter la Belgique pour suivre ma mère en Allemagne à la fin de la guerre 1914-18. J'ai de nouveau été obligé de quitter l'Allemagne en 1933, étant israélite et ne voulant pas m'exposer aux dangers. Je possède depuis 1933 ma carte d'identité et suis établi depuis cette date à Paris [...] comme commerçant. Je possède également ma carte de commerçant. Ma mère étant encore en Allemagne, je n'ai pas osé demander de passeport de réfugié allemand en 1935-36 de peur de causer de graves ennuis à ma mère et d'empêcher son départ d'Allemagne. J'ai donc été obligé de faire prolonger mon passeport au consulat d'Allemagne à Paris. [...] Ma mère ayant pu quitter l'Allemagne en 1938, je me suis adressé à la préfecture de police à Paris pour obtenir un titre de voyage, afin de pouvoir me débarrasser de mon passeport allemand. La préfecture de police m'a*

*réclamé une attestation du consulat que celui-ci ne me renouvelle pas mon passeport. Le consulat ne m'a pas donné cette attestation [...]. Je me suis engagé comme prestataire militaire, mais ayant encore mon passeport allemand, je n'ai pas été accepté ne pouvant pas suffisamment justifier ma qualité de réfugié. Dans mon passeport le consulat a mis le "J" ainsi que le prénom "Israël" mais tout ceci n'a pas encore suffi. Je vous serais infiniment reconnaissant si vous pouviez me faire avoir une attestation me déclarant "réfugié".*⁶⁴ »

Enjeux de catégorisation et effets en retour de ces enjeux sur le réfugié, ce document est représentatif du processus alors en cours. La définition adoptée en juillet 1936 concernant le statut des réfugiés d'Allemagne admet comme définition l'absence de jouissance en droit ou de fait de la protection du gouvernement du Reich⁶⁵. Cette définition raisonne à partir de la notion d'apatridie, c'est-à-dire à partir du statut « national » de l'individu concerné, comme dans le cas russe et arménien. Le certificat d'identité et de voyage auquel donne droit cet état permet d'accéder au titre de réfugié statutaire selon une approche collective non personnalisée. De fait, Max A... ne peut prétendre au statut de réfugié quand bien même sa situation de fait soit celle-là, étant en possession d'un passeport allemand en cours de validité. L'individualisation du statut de réfugié implique la personnalisation de la discrimination par la détermination de critères « objectifs », qui deviennent des conditions nécessaires à l'accession à la catégorie. Par ailleurs, ces conditions d'éligibilité souffrent de manière permanente d'un manque d'objectivation, car elles émanent de l'individu demandeur et non d'un état de fait administratif (la possession ou non d'une nationalité). D'où l'argument apporté par Max A... : l'administration consulaire a apposé le signe d'appartenance au groupe discriminé. Il ne s'agit donc pas d'une auto-assignation. Pourtant, le procédé reste insuffisant d'où le recours à la Ligue.

La LDH a mis en place son propre système d'identification et de personnalisation en adaptant ses pratiques anciennes de recours juridiques aux réfugiés : recours à la ligue correspondante à la nationalité du demandeur qui apporte sa caution (réseaux de connaissances, domiciliation, filiations, etc.), instruction du dossier par le service juridique, délivrance de certificats de « *qualité de réfugié politique* », intervention en faveur du demandeur auprès du ministère de l'Intérieur, qui accède de ce fait au statut prisé de « *protégé de la Ligue* ». Cependant, la LDH s'interdit toute démarche en faveur d'un réfugié ou étranger en général « *ayant fait l'objet de condamnation de droit commun* ». Les motifs d'intervention en faveur des réfugiés sont divers, comme en attestent les dossiers individuels : demande d'asile, de séjours temporaires, renouvellement des cartes de travailleurs étrangers, retrait de mesures d'expulsions et de refoulement, demande de sursis aux arrêtés d'expulsion, demande de naturalisation⁶⁶. Les interventions prennent la forme de courriers mais également de visites bisannuelles d'Émile Kahn à la

59. Victor Basch au Département, 12 juin 1928. AMAE, série SDN, 1799, ff. 114-117.

60. Société des Nations : ALDH, F delta rés.798/128.

61. ALDH, F delta rés. 798/238-440.

62. ALDH, F delta rés. 798/66.

63. ALDH, F delta rés. 798/98-99.

64. ALDH, F delta rés. 798/282.

65. Article premier de l'Arrangement provisoire signé à Genève le 4 juillet 1936.

66. Les seules demandes de naturalisation pour lesquelles la LDH intervient à la fin des années vingt concernent les réfugiés, certains étrangers frappés par des lois d'exception telles que l'exercice de la médecine, les couples mariés dont un membre est de nationalité française. Lettre du 8 août 1938. ALDH, F delta rés. 798/411.

67. Ralph Schor, « L'opinion française et les réfugiés d'Europe centrale (1933-1939) », K. Bartosek, R. Galissot, D. Peschanski (dir.), *De l'exil à la résistance. Réfugiés et immigrés d'Europe centrale en France*, Paris, Arcantère, 1989, pp. 27-41.

68. Emmanuel Naquet, « Victor Basch et la Ligue des droits de l'homme », *Victor Basch, un intellectuel cosmopolite*, Paris, Berg Int., 2000, pp. 123-138.

69. Parmi les nombreux participants de la Conférence internationale sur le droit d'asile (ci-après Cisd) : Entente internationale des partis radicaux et démocratiques, Ligue des droits de l'homme, Service international de la Société des Amis (Quakers), Fédération internationale des Ligues contre l'antisémitisme, Association juridique internationale, Secours rouge international, Confédération générale du travail, Parti républicain radical et radical socialiste, Parti socialiste SFIO, Parti communiste SFIC, Union socialiste et républicaine, Centre de liaison des comités pour le statut des immigrés, etc.

70. Paris, Éd. coopératives, 1938.

71. Cisd, *Critique de la Convention de Genève*, s.d., 19 p. ALDH, F delta rés. 798/66.

72. « Les buts de la Conférence internationale pour le droit d'asile » par Paul Perrin. ALDH, F delta rés. 798/66.

73. Paul Perrin à Émile Kahn, 6 juin 1936. ALDH, F delta rés. 798/66.

74. *CDH*, n° 19-20, 20 juin 1936.

75. Cisd, articles 1 et 3 du projet de statut des réfugiés politiques. ALDH, F delta rés. 798/66.

76. Souligné dans le texte. Cisd, *Exposé des motifs de la loi sur le droit d'asile*. ALDH, F delta rés. 798/66.

Direction générale de la sûreté du ministère de l'Intérieur, avec une liste nominative d'une quinzaine de noms dont les cas vont être évoqués lors de la séance. Il est alors muni d'une fiche dactylographiée standardisée établie par le service juridique de la Ligue présentant le réfugié et comprenant son domicile, ses moyens d'existence, les mesures prises contre lui, les motifs présumés et ses éléments de défense (recommandations, informations le concernant, etc.). Ces sources permettent donc d'étudier la pratique du droit d'asile pour les années 1935-1939, d'approcher la réalité de l'apatridie à partir de parcours individuels, qui constituent des apports évidents sur la thématique droit et histoire contemporaine. Enfin sur l'histoire de l'institution elle-même, le caractère systématisé des requêtes individuelles permet de mesurer les résultats obtenus par la LDH, c'est-à-dire sa capacité à infléchir des décisions administratives et politiques dans un contexte d'extrême tension en matière de droit d'asile⁶⁷. Reste enfin son travail de théorisation juridique et de discussion au sein des sections déjà évoqué et qui porte alors sur la nécessaire élaboration d'un statut de l'étranger et plus généralement sur la codification de l'asile.

Il est important à ce titre de préciser la position spécifique et difficile que tient en la matière la Ligue en 1936-1938. En effet, l'année 1936 qui débute par la démission du Haut-Commissaire pour les réfugiés d'Allemagne, James MacDonald, se poursuit par une vigoureuse campagne dirigée contre l'Office international Nansen chargé des réfugiés des années vingt et de l'application de la Convention de 1933 codifiant les avancées juridiques de la décennie précédente. Le Conseil de la SDN nomme alors un nouveau Haut-Commissaire, Sir Neil Malcolm qui est chargé d'organiser en juillet 1936 une conférence intergouvernementale qui doit permettre l'extension aux exilés d'Allemagne du statut des réfugiés existant. Le questionnaire adressé aux États dans les mois qui précèdent permet de constater, de la même manière que dans les années vingt, les limites de l'action internationale. Ce contexte général coïncide en France avec la formation du Rassemblement populaire que Victor Basch préside, et en juin, avec la victoire du Front populaire, période durant laquelle, la Ligue et en particulier son président, s'engagent sur le terrain politique, prennent le parti de la lutte antifasciste et font le choix d'un soutien (même critique) à l'URSS⁶⁸. La question du droit d'asile connaît en France, dans cette période du printemps 1936 une importante actualité autour de l'organisation les 20 et 21 juin 1936 à Paris de la Conférence internationale pour le droit d'asile⁶⁹. Paul Perrin, président de la Fédération des officiers de réserve républicaine, est l'initiateur et l'organisateur de cette manifestation. Il devient le secrétaire général du *Bureau international pour le respect du droit d'asile et l'aide aux réfugiés politiques* fondé à l'issue de la conférence. On lui trouve associé Léo Lambert, docteur en droit, auteur en 1938 d'un brûlot dirigé contre l'Office Nansen et paru sous le titre : *La Société des Nations et les Émigrés poli-*

*tiques : gardes blancs, espions et terroristes autour de l'Office Nansen*⁷⁰. Comme l'explique Paul Perrin dans un document préparatoire à la conférence, la Convention pour les réfugiés de 1933 est « absolument incapable de résoudre la question des réfugiés aussi bien juridiquement qu'administrativement. Rien que la position toute spéciale de l'Office Nansen qui ne s'est jamais occupé du véritable problème des réfugiés politiques a suffi pour la rendre, en grande partie inadéquate aux besoins de l'émigration antifascistes⁷¹ ». Il ajoute plus loin que la Convention est impropre pour la question du droit d'asile des réfugiés politiques car elle s'applique seulement à « une catégorie de personnes groupées fortuitement et qu'elle n'établit aucune distinction entre les réfugiés politiques et ceux qui ne le sont pas ». L'objectif de la Conférence internationale de juin 1936 doit donc être de définir la notion de réfugié politique et sa situation juridique dans un texte pouvant être utilisé dans tous les pays non fascistes pour les travaux législatifs. L'ambition de Paul Perrin est donc grande : en faisant table rase du passé et des acquis des années vingt, en adoptant une posture très critique vis-à-vis de la SDN dont on sait alors l'impuissance, il pose au centre du champ la notion de droit d'asile dans une approche à la fois large (droit au travail, « droits naturels et inaliénables de l'homme »⁷²) et singulièrement étroite (définition du réfugié « politique »).

La LDH est sollicitée pour participer à la Conférence et Paul Perrin insiste pour que Victor Basch y présente un discours officiel⁷³. Pourtant, ce dernier déplore lors d'une réunion du bureau du Comité central que la Ligue n'ait été invitée qu'après que toutes les décisions aient été prises et qu'elle n'ait pu y collaborer⁷⁴. Plus encore, le *Projet de statut des réfugiés politiques et l'Exposé des motifs de la loi sur le droit d'asile*, établis en vue de la conférence par la commission préparatoire inspire des réserves à la LDH. La définition du réfugié se fonde sur la notion de persécution ou sur des « raisons politiques ». Sont assimilés à ces réfugiés politiques les personnes victimes de discriminations pour des raisons confessionnelles ou raciales⁷⁵. Il est précisé par ailleurs que le réfugié politique doit être distingué de l'émigrant qui a quitté le pays où il résidait pour échapper aux conséquences d'une transformation sociale. Par exemple : « *La révolution communiste a changé en Russie la condition sociale de l'aristocratie. Les privilèges féodaux et capitalistes ont été supprimés. plutôt que d'accepter leurs conditions nouvelles, un grand nombre des anciens privilégiés ont émigré. On ne peut leur donner la qualité de "réfugié politique"*.⁷⁶ » Le point de vue a le mérite d'être explicite. Paul Perrin, lors de la Conférence, précise encore : « *Peut-on affirmer qu'il y a des réfugiés tout court ? Peut-on mettre dans le même sac tous ceux qui, à travers l'Histoire, ont été contraints de quitter leur pays parce que celui-ci était le théâtre d'un grand mouvement progressiste qui cherchait à éliminer des éléments rétrogrades et réactionnaires, qui n'ont pas voulu accepter le statut des pays dans lesquels ils vivaient.*⁷⁷ » La conférence est

sensée réunir les forces progressistes de gauche, soucieuses de défendre le droit d'asile et de combattre les fascismes⁷⁸. Paul Perrin ne cache d'ailleurs pas son parti pris en faveur de l'URSS, qu'il considère comme le seul État respectant le droit d'asile, prenant pour exemple les transferts de réfugiés arméniens du Proche-Orient vers la RSS d'Arménie ou celui des Schutzbuendler⁷⁹.

La LDH est dans cette période engagée sur la scène politique, position qui n'est pas sans provoquer de vives dissensions au sein des sections comme du Comité central, au point de provoquer une crise qui culmine en 1937 lors du congrès de Tours et qui entraîne un certain nombre de démissions. Sur la question des réfugiés, on pourrait donc penser que la Ligue s'aligne sur la position de la Conférence internationale du droit d'asile puis du Bureau permanent qui lui succède. La chose est en réalité plus complexe. En effet, elle conteste la définition de la notion de réfugié politique qui est, selon elle, conçue « dans un esprit profondément différent de celui de la Ligue ». Trop étroite, cette définition s'applique uniquement aux antifascistes ; ceux à qui le régime des Soviets ou la République espagnole sont insupportables n'ont pas droit à la qualification de réfugiés politiques. La LDH ne peut souscrire à une telle définition : « Elle revendique les mêmes droits pour tous les réfugiés, qu'elles que soient leurs opinions. La définition de régime restrictif des libertés publiques s'applique à toutes les dictatures, même celle du prolétariat.⁸⁰ » Quelques mois plus tard, dans les notes prises lors d'une réunion du Bureau international pour le respect du droit d'asile, on peut lire : « La Ligue ne se place pas sur le plan politique mais sur le plan du droit et de l'humanité : un proscrit est un proscrit et a droit à la protection de la loi quelles que st [soit] ses opinions et les circonstances qui l'ont amené à chercher asile à l'étranger. [...] Les proscrits antifasc[istes] ns [nous] st [sont] chers entre tous mais nous réclamons les mêmes libertés pour nos adversaires que pr [pour] nos amis. Nous ne nous rallierons pas à un texte qui établirait des distinctions entre proscrits, ts [tous] également malheureux et qui, en tant qu'hommes ont tous les mêmes droits.⁸¹ » Position difficile à tenir entre humanisme et engagement politique que Victor Basch essaie toutefois de faire concilier. Ainsi, il demande à ce que ce soit Jacob Rubinstein, de la Ligue russe, membre de cette émigration russe contestée des années vingt, membre depuis l'origine du Comité consultatif des organisations privées à Genève près de Fridtjof Nansen, qui représente la FIDH à la Conférence de juin 1936⁸². Jacob Rubinstein refuse de s'y rendre pour des raisons évidentes. Raisons que Boris Mirkine-Guetzevitch rappelle quelques mois plus tard au Congrès international des ligues en soulignant à quel point il est devenu difficile, à la différence des ligues italienne et allemande, de dénoncer le régime soviétique⁸³.

Dans l'évolution progressive vers une individualisation de la catégorisation du réfugié, la période des



Carte de membre actif, 1936.

Passeport
d'Émile Kahn, 1928.

Fonds LDH/BDIC.

années trente constitue une étape importante. Si les milieux des juristes internationalistes, actifs à Genève, comme dans les ligues des droits de l'homme, participent à la codification de droits internationaux de l'homme et de fait, rendent compte d'une tendance à faire de l'homme un objet voire même un sujet du droit, ils ne représentent pas la seule voie par laquelle s'opère alors cette individualisation. La LDH, qui constitue un courant convergent, développe une réflexion précoce sur le droit d'asile comme élément des droits de l'homme, tempéré par le souci du marché du travail national. C'est à partir du milieu des années trente pour la France que le processus d'individualisation en terme de recours juridique coïncide avec d'autres évolutions en cours depuis la fin des années vingt. La polémique engagée à partir de 1936 concernant les critères de catégorisation du réfugié « politique » s'inscrit ainsi dans un contexte de transition générationnelle coïncidant avec une période de dépression qui affecte la circulation migratoire et provoque l'émergence du clivage vrai/faux réfugiés. Elle est évidemment à mettre en rapport avec les oppositions idéologiques qui divisent l'Europe entre États fascistes et démocraties. En France, la mobilisation des milieux de gauche en faveur des réfugiés s'effectue à travers ce prisme. On constate de fait l'apposition au terme de réfugié du qualificatif de « politique » et la volonté chez certains d'une individualisation d'une définition qui ne reposerait plus sur la notion juridique d'apatridie, notion neutre du point de vue sémantique, mais sur des caractères propres à l'engagement politique de l'exilé. Ainsi, les milieux constitués des réfugiés russes, juifs russes et arméniens actifs à la SDN depuis 1921 se trouvent marginalisés, voire même dénoncés⁸⁴. Il est d'ailleurs significatif de constater à quel point l'expérience des années vingt n'est pas capitalisée, signe de ce renversement de perspective idéologique. De fait, ces courants de lutte antifascistes contribuent à centrer sur le réfugié les enjeux de catégorisation d'où l'activation de la notion de droit d'asile comme élément d'un « devoir » des démocraties et la reprise d'un discours éthique du collectif. □

77. Cité par Léo Lambert, *La Société des Nations et les émigrés politiques...*, op. cit., p. 33.

78. Sur cet question : Ralph Schor, « Les partis politiques français et le droit d'asile », *Revue historique*, n° 540, 1981, pp. 445-459.

79. Cisdà, *Documentation*, juin 1936. ALDH, F delta rés. 798/66.

80. Notes manuscrites, s.d., en annexe de : CISDA, *Exposé des motifs de la loi sur le droit d'asile*. op. cit.

81. Bureau international pour le respect du droit d'asile. Réunion du 16 septembre 1936. ALDH, F delta rés. 798/66.

82. Émile Kahn à Jacob Rubinstein, 12 juin 1936. ALDH, F delta rés. 798/66.

83. *CDH*, n° 7-8, 1^{er}-15 avril 1938, pp. 202-203.

84. Léo Lambert, dans son pamphlet déjà évoqué, cite notamment Jacob Rubinstein, Boris Nolde, Vassili Maklakoff et assimilent à des « Russes blancs », les représentants des réfugiés arméniens comme Léon Pachalian ou Alexandre Khatissian (pourtant dirigeant de la Ligue arménienne des droits de l'homme), ce qui montre (lorsque l'on voit le profil des personnalités citées) à la fois la méconnaissance de ces milieux et le caractère purement idéologique de sa diatribe. op. cit., p. 20.