

JACQUES-B. MICHELI

Secrétaire du Comité international de la Croix-Rouge.

Les origines, la création et l'activité du haut commissariat de la Société des Nations pour les réfugiés russes.

- I. — Travail de coordination et démarches du Comité international de la Croix-Rouge auprès du Conseil de la Société des Nations.
 - II. — Nomination par le Conseil de la Société des Nations d'un haut commissaire.
 - III. — Activité du haut commissariat.
-
- I. — *Préparation par le Comité international de la Croix-Rouge de la coordination des efforts en faveur des réfugiés russes et démarches auprès du Conseil de la Société des Nations.*

La situation intérieure de la Russie empêche depuis plusieurs années un grand nombre de ressortissants de ce pays de rentrer dans leurs foyers. L'évacuation du sud de la Russie par les armées Denikine et Wrangel, en 1919 et 1920, amena encore un grand nombre de citoyens russes dans le reste de l'Europe, spécialement à Constantinople et dans les Balkans. Le nombre de réfugiés russes à l'étranger, se trouvant en grande partie sans moyens d'existence suffisants, était indiqué au début de 1921 comme étant de 785,000 au minimum, en Europe seulement.

Un certain nombre d'Etats ont dû consentir à de lourds sacrifices financiers pour subvenir aux besoins de ces réfugiés, qui se sont trouvés à leur charge, soit pour des raisons géographiques, soit pour d'autres raisons. Certaines institutions philanthropiques ont également contribué dans une large mesure à procurer aux réfugiés leur subsistance.

Cette situation anormale menaçant de se prolonger, et une grande misère en résultant, le Comité international de la Croix-Rouge prit l'initiative de chercher à coordonner les efforts entrepris tant par les gouvernements que par les institutions privées

Haut commissariat pour les réfugiés russes.

en faveur des réfugiés russes. Il fit réunir dès l'année 1920, par ses délégués à l'étranger, tous les renseignements possibles sur ces réfugiés, spécialement dans les Balkans et à Constantinople, où le délégué du Comité international de la Croix-Rouge reçut un adjoint spécial pour chercher à coordonner les secours distribués sur place aux réfugiés du gouvernement Wrangel. Il chercha également à intéresser à l'œuvre générale diverses grandes institutions ne s'occupant pas encore de la question, mais qui semblaient pouvoir y apporter un remède.

A la suite des rapports de ses délégués et des appels de plusieurs associations, le Comité international convoqua à Genève, les 16 et 17 février 1921, une conférence officieuse, à laquelle assistèrent ses représentants et des délégués du secrétariat de la Société des Nations, Bureau international du Travail, ministère des Affaires étrangères de France, l'Union internationale de Secours aux enfants, Croix-Rouge russe (a. o.), Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge (retirée au milieu de la conférence). La situation des réfugiés fut examinée, et il fut constaté à nouveau qu'elle exigeait absolument un développement et une coordination des efforts, si possible sous une direction unique, celle d'un haut commissaire de la Société des Nations, par exemple.

A la suite de cette conférence, le Comité international de la Croix-Rouge adressa le 20 février au Conseil de la Société des Nations une lettre, accompagnée d'un memorandum et de notes sur la situation des réfugiés russes et de l'action des œuvres de secours. La demande précise y fut présentée de nommer un haut commissaire pour cette question, qui aurait comme principales fonctions de s'occuper en faveur des réfugiés russes, de : 1^o secours, 2^o rapatriement, émigration et travail, 3^o statut juridique. Le Conseil de la Société des Nations décida dans sa séance du 21 février, d'écrire à tous les gouvernements, membres de la Société, en lui envoyant le memorandum du Comité international et en leur demandant si et dans quelle mesure une collaboration internationale leur semblait possible. Le Conseil ne donnait

Jacques-B. Micheli.

pas de préavis quant à la nomination d'un haut commissaire ; il préavisait en faveur de l'établissement d'un accord international pour le statut juridique, déclarait ne pouvoir s'occuper du rapatriement, mais se chargerait de centraliser les renseignements concernant l'émigration et l'utilisation des réfugiés. Le Conseil suggérait que la meilleure méthode pour secourir ceux-ci consisterait à combiner les efforts des organisations volontaires internationales puissantes, mais il croyait ne pas devoir conseiller aux membres de la Société des Nations de participer financièrement à cette œuvre.

Le Conseil de la Société des Nations répondit le 1^{er} mars au Comité international de la Croix-Rouge en lui envoyant une copie de la lettre aux gouvernements résumée ci-dessus.

Cependant la situation de certaines catégories de réfugiés continuait à être très mauvaise, malgré les grands efforts et les généreux secours que divers gouvernements et associations privées continuaient à entreprendre indépendamment les uns des autres. Plusieurs conversations eurent lieu à Paris, Londres et Genève à la fin de février et au début de mars 1921 entre les délégués du Comité international, de l'American Relief Administration, de la Croix-Rouge américaine et du Save the Children Fund, pour étudier une répartition du travail en faveur des réfugiés russes.

A la suite de ces conversations une réunion eut lieu à Londres les 17 et 18 mars entre les représentants des quatre institutions sus-nommées.

Il fut reconnu que le problème des réfugiés russes en Europe était trop vaste pour être résolu uniquement par les efforts des associations privées ; il fallait susciter une action internationale des gouvernements. En attendant il fut décidé de répartir la besogne la plus urgente concernant les enfants des réfugiés secourus par les associations présentes, en fixant leurs zones d'action respectives. En grandes lignes, l'American Relief Administration continuerait à s'occuper des pays du Nord et du centre de l'Europe et prendrait à sa charge pour un certain temps de nouvelles catégories d'enfants en Hongrie, et, par l'entremise

Haut commissariat pour les réfugiés russes.

de la Croix-Rouge américaine, au Monténégro. Le Comité international de la Croix-Rouge s'occuperait des Balkans et de Constantinople, subventionné par des membres de l'Union internationale de secours aux enfants, spécialement par le Save the Children Fund. La Croix-Rouge américaine s'occuperait des enfants des réfugiés grecs arrivés de Russie à Salonique.

Cet accord fut immédiatement mis à exécution.

D'autre part, le Comité international de la Croix-Rouge envoya en mission spéciale, le brigadier général C. B. Thomson, membre du Comité du Save the Children Fund, en Yougoslavie, Grèce, Bulgarie et Turquie, pour y étudier en détails, en contact avec les délégués du Comité international de la Croix-Rouge dans ces pays, les secours aux réfugiés russes.

Le général Thomson devait chercher entre autres :

1^o à intéresser les gouvernements de ces pays à la coordination des œuvres existantes par la nomination d'un commissaire spécial, 2^o à obtenir des gouvernements la déclaration des secours qu'ils pouvaient distribuer eux-mêmes. Cette mission dura du 16 avril au 26 mai. Le rapport du général Thomson fut remis au Secrétaire général de la Société des Nations.

Le 16 juin, le Comité international écrivait à nouveau au Conseil de la Société des Nations, en exposant quelle avait été son activité depuis sa démarche du 20 février, et en attirant encore l'attention du Conseil sur le grand intérêt qu'il y aurait à ce que la Société des Nations créât immédiatement une organisation s'occupant des réfugiés russes.

II. — *Nomination par le Conseil de la Société des Nations d'un haut commissaire.*

Au cours de sa séance du 27 juin 1921, le Conseil de la Société des Nations traita la question des réfugiés russes, en examinant spécialement les réponses à sa lettre de février, reçues entre

Jacques-B. Micheli.

temps de divers gouvernements, ainsi que le rapport de M. G. Hannotaux, représentant de la France. Le Conseil reconnut que la nomination d'un haut commissaire était désirable en la faisant précéder d'une étude détaillée, et il chargea le secrétariat de la Société des Nations de réunir, dès que le moment en semblerait venu, une conférence pour l'examen de cette question.

Cette conférence d'étude se tint à Genève les 22, 23 et 24 août 1921. Onze pays acceptèrent d'y participer et les représentants des 10 pays suivants se réunirent au secrétariat de la Société des Nations : Bulgarie, Chine, Finlande, France, Grèce, Pologne, Roumanie, Suisse, Tchécoslovaquie, Yougoslavie, ainsi qu'un représentant du Bureau international du Travail. Le but de la Conférence était d'examiner par quelle méthode un haut commissaire pourrait coordonner les efforts accomplis par les différents gouvernements en faveur des réfugiés, spécialement en ce qui concernait leur subsistance et leur statut juridique.

En complément au mémoire préparé entre temps, d'après les indications du Comité international de la Croix-Rouge, par le secrétariat général de la Société des Nations, et présenté à la conférence, les délégués apportèrent de nouveaux renseignements concernant leur pays respectifs : nombre des réfugiés, catégories, secours effectués, secours nécessaires, etc.

Il fut reconnu indispensable d'obtenir pour la répartition éventuelle des réfugiés, des informations précises sur leur nombre et leurs capacités professionnelles. Le désir fut exprimé de faire recueillir par le Bureau international du Travail toutes précisions possibles sur ce dernier point. Trois associations privées furent invitées à participer à la conférence ; le Comité international de la Croix-Rouge, l'Union internationale de Secours aux Enfants, la Ligne des Sociétés de la Croix-Rouge. Toutes trois désirent collaborer, dans la mesure de leurs moyens avec la Société des Nations ; le Comité international de la Croix-Rouge, par exemple, pour le rapatriement et l'immigration des réfugiés par l'entremise de ses missions à l'étranger. A ce sujet, la conférence prit en résumé les deux décisions suivantes :

Haut commissariat pour les réfugiés russes.

1^o Aucun réfugié ne doit être forcé de rentrer en Russie contre sa volonté.

2^o Les gouvernements des pays qui ont limité leur immigration sont priés de consentir à un changement temporaire de leurs réglementations respectives en faveur des réfugiés.

Il fut annoncé, le 23 août, au cours de la 3^{me} séance, que le Dr Nansen venait d'être nommé par le Conseil de la Société des Nations à l'unanimité, haut commissaire pour les réfugiés russes.

La question des papiers d'identité fut examinée, ainsi que celle de l'utilisation de certains fonds d'Etat russes, détenus en gage par des gouvernements étrangers.

14 associations russes, non bolchéviques, exposèrent à la conférence leurs desiderata par la voix de leurs délégués qui furent reçus au cours de la 4^{me} séance.

III. — *Activité du haut commissariat.*

Le haut commissariat organisa ses bureaux au palais de la Société des Nations. Son organisation intérieure put être très réduite, la Société des Nations possédant déjà tous les organes techniques nécessaires, et le Bureau international du Travail étant compétent pour traiter une série de questions, en particulier celle du recensement qu'il prit sous sa responsabilité. En inaugurant son activité, il rendit hommage à la façon dont le Comité international de la Croix-Rouge avait préparé les voies du travail d'une organisation centrale pour les réfugiés russes, et il se mit en devoir de réaliser les vœux émis par la Conférence d'étude en prenant toutes les mesures utiles. M. E.-A. Frick, alors délégué général du Comité international de la Croix-Rouge, fut nommé haut commissaire-adjoint.

Une enquête fut faite auprès d'un grand nombre de réfugiés eux-mêmes pour recueillir leurs demandes; elles concernaient presque toutes une aide matérielle directe.

Jacques-B. Micheli.

Le haut commissariat convoqua une conférence à Genève le 16 septembre 1921. 12 gouvernements y étaient représentés et un certain nombre d'associations privées qui s'occupaient des réfugiés y furent également invitées. A cette conférence il fut entre autres demandé que chaque gouvernement intéressé nommât, si tel n'était pas encore le cas, un délégué spécial qui s'occuperait dans son pays de la question des réfugiés russes. Parmi les résolutions adoptées par l'assemblée, il faut spécialement retenir les suivantes :

1^o L'objet du haut commissariat est la liquidation du problème des réfugiés russes et non pas un secours humanitaire.

2^o Le haut commissariat entrera immédiatement en rapports avec la Commission financière de la Société des Nations et avec les grandes organisations privées de secours, pour assurer les fonds nécessaires à la liquidation des problèmes.

Le haut commissariat insista sur la nécessité d'établir un recensement exact des réfugiés, avec indication de leurs professions. L'immigration dans des pays prêts à recevoir certaines catégories de réfugiés, des travailleurs agricoles par exemple, est rendue très difficile si cette condition n'est pas remplie. Un exemple fâcheux s'est produit en 1921 à ce sujet, quand il s'est agi du transport au Brésil d'un certain nombre de réfugiés. Un questionnaire, avec toutes les instructions nécessaires, fut préparé dans ce sens par le Bureau international du Travail et envoyé aux représentants du haut commissariat à l'étranger.

A la suite de cette conférence le haut commissariat tint une réunion, le 19 septembre, avec les représentants des associations privées. Il fut décidé que ces dernières formeraient un comité consultatif restreint qui resterait en contact avec le haut commissariat, et certaines questions d'ordre pratique concernant la coopération des associations privées et du haut commissariat furent réglées.

Le haut commissariat intervint dans le courant de septembre auprès de la Croix-Rouge américaine et obtint qu'elle fit son

Haut commissariat pour les réfugiés russes.

possible pour rendre son départ moins sensible à Constantinople en remettant les stocks restant aux organisations de secours russes.

Le haut commissariat obtint du gouvernement français, qui avait déjà consenti d'énormes sacrifices financiers en faveur des réfugiés, qu'il continuât à ravitailler les camps militaires jusqu'à leur évacuation.

Le recensement demandé fut organisé par les délégués du haut commissariat, (qui ont été choisis pour la plupart parmi ceux du Comité international de la Croix-Rouge) dans les pays intéressés, où chaque gouvernement a bien voulu nommer soit un représentant, soit un organe représentatif qui pût traiter la question en restant en contact avec le haut commissariat.

En faisant un emprunt à l'un des fonds qui sont à sa disposition, le haut commissaire put garantir au gouvernement tchécoslovaque le transport d'environ 7,000 réfugiés de Constantinople à Prague. Il s'est entendu avec le Comité international de la Croix-Rouge en vue d'organiser le transport de ces réfugiés de Constantinople à Trieste avec les bateaux employés par le Comité international pour le rapatriement, et a facilité par son intervention le transport à travers la Yougoslavie et l'Autriche jusqu'en Tchécoslovaquie.

Le haut commissariat entra en rapports, par l'Union internationale de secours aux enfants, avec certaines organisations danoises qui ont offert de prendre sur le territoire de leur pays 2,000 enfants pendant 6 mois.

Le Bureau international du Travail chercha de son côté à obtenir des gouvernements d'Europe des déclarations sur les possibilités d'emploi pour les réfugiés russes sur leur territoire.

Le haut commissaire convoqua pour le 27 octobre à Genève une commission consultative de divers organes techniques de la Société des Nations et du Bureau international du Travail. Les démarches entreprises furent exposées ainsi que celles en vue. Il fut communiqué entre autres :

1^o que la Bulgarie avait déclaré bien vouloir recevoir 5,000

Jacques-B. Micheli.

enfants, et que le haut commissariat était en train de négocier leur installation dans ce pays :

2° que l'Angleterre était disposée à remettre certains fonds au haut commissariat, à condition que celui-ci réussisse à évacuer dans des pays au change plus favorable les réfugiés russes qui se trouvaient à Chypre et en Egypte, et que des démarches étaient faites par le haut commissariat dans ce sens.

A propos de la question financière et de la situation très précaire à Constantinople, la commission consultative émit l'opinion que ni la Société des Nations, ni ses organes, ne pouvaient être tenus pour responsables de la catastrophe actuelle, étant donné que les gouvernements n'avaient pas fourni les moyens financiers nécessaires pour faire face à la situation.

Le haut commissariat convoqua le 4 novembre à Genève une première réunion du Comité consultatif des organisations privées de secours aux réfugiés russes. La Croix-Rouge américaine ayant, après plusieurs prolongations, cessé le 30 septembre son œuvre considérable à Constantinople, et la situation dans cette ville étant très grave, le haut commissariat pria toutes les organisations privées de faire l'impossible pour continuer ou même augmenter leur aide. Le haut commissariat n'a reçu lui-même aucun fonds spécial du Conseil de la Société des Nations pouvant être utilisé pour le bien-être matériel des réfugiés.

Le haut commissariat communiqua en outre :

1° que M. Baker, du secrétariat de la Société des Nations, allait se rendre en Grèce pour négocier l'établissement de 10,000 réfugiés en Thrace,

2° qu'un appel collectif avait été envoyé aux haut commissaires alliés à Constantinople leur demandant qu'une trentaine de milliers de réfugiés russes puissent être gardés dans cette ville en attendant leur évacuation,

3° que les démarches assez compliquées relatives au statut juridique des réfugiés étaient continuées.

Dans le courant du mois de novembre, le haut commissariat

Haut commissariat pour les réfugiés russes.

a engagé un certain nombre de nouvelles démarches pour remédier à la situation tragique à Constantinople des réfugiés et entre autre des femmes. Le Conseil de la Société des Nations chargea son président d'écrire à tous les gouvernements intéressés pour les inviter à prêter au haut commissariat toute leur assistance possible.

Le ministère des Affaires étrangères anglais informa le haut commissariat que la Croix-Rouge britannique venait d'allouer des stocks pour une valeur de £ 20,000 au comité de secours aux réfugiés russes à Constantinople. Le colonel Procter, membre de ce Comité, est à Constantinople en rapport avec M. Burnier, délégué du Comité international de la Croix-Rouge et du haut commissariat. Ces stocks consistent principalement en vivres et vêtements.

Les organisations israélites de secours, représentées par M. Lucien Wolf, ayant généreusement mis des fonds à la disposition du haut commissariat, celui-ci put effectuer un achat assez considérable de grains et de farines pour les réfugiés russes de Constantinople et de Salonique, soit 400 tonnes de grains représentant le ravitaillement en pain de 10,000 réfugiés pendant 5 semaines environ.

Le Comité international de la Croix-Rouge a mis à la disposition du haut commissariat la moitié d'une créance de 400,000 francs français que ce Comité possède sur le gouvernement français, soit une somme de 200,000 francs français. Le haut commissariat est en bonne voie d'obtenir le recouvrement de la créance en question.

Le haut commissariat réussit à faire lever l'opposition que le gouvernement britannique faisait à l'immigration en Bulgarie des réfugiés militaires de Constantinople, ce qui permit d'envisager le départ des 7,000 à 9,000 réfugiés militaires restant dans cette ville.

Les démarches entreprises au sujet des 5,000 enfants russes à Constantinople et des enfants à Chypre et en Egypte ont abouti.

Le haut commissariat convoqua pour le 24 novembre 1921

Jacques-B. Micheli.

une deuxième réunion du Comité consultatif des organisations privées de secours aux réfugiés russes. Les démarches entreprises par le haut commissariat ainsi que les résultats obtenus furent communiqués à l'assemblée, et plusieurs questions furent discutées. Citons parmi d'autres, les points suivants :

1^o La conférence des ambassadeurs russes a résolu de payer au gouvernement bulgare 4 millions de francs français pour l'entretien, sur son territoire, pendant deux ans de 7,000 à 9,000 soldats réfugiés russes. Les transports vont commencer.

2^o Le haut commissariat se propose, sur la demande des organisations israélites représentées par M. L. Wolf, d'intervenir d'urgence auprès du gouvernement roumain au sujet des réfugiés russes israélites, devant être transférés hors de Bessarabie.

3^o Sur la demande du haut commissariat, un projet a été établi par la Section juridique du Secrétariat de la Société des Nations pour les papiers d'identité à délivrer aux réfugiés. Ce projet prévoit des papiers d'identité spéciaux appelés « certificats de réfugiés » et délivrés par le gouvernement central de chaque pays. Celui-ci s'engagerait, sous certaines conditions, à autoriser et à reconnaître le visa de ses consuls, apposé sur les certificats de réfugiés résidant à l'étranger et devant se déplacer. (Ce projet fut présenté dans la suite à des experts juridiques russes qui l'approuvèrent).

4^o Les efforts entrepris dans le but d'aider les réfugiés à émigrer dans des pays transocéaniques, n'ont pas encore abouti.

5^o Le recensement exact des réfugiés dans les divers pays où il se trouve est activement poussé. Les résultats pour la Lettonie ont déjà été transmis par le délégué du haut commissariat et du Comité international de la Croix-Rouge, d'autres étaient attendus pour la fin de décembre. Plusieurs gouvernements désirent connaître ces résultats avant de fixer leurs décisions pour l'immigration éventuelle dans leur pays.

6^o Le gouvernement tchécoslovaque a envoyé à Constantinople une commission qui, avec le concours des organisations russes, doit désigner les 5,000 agriculteurs dont l'entrée en Tchécoslovaquie est autorisée.

Haut commissariat pour les réfugiés russes.

Les démarches du haut commissariat furent approuvées par la conférence.

Les démarches entreprises auprès du gouvernement roumain au sujet des réfugiés russes israélites en Bessarabie ont été couronnées de succès. L'ordre d'arrêter l'évacuation générale a été donné par le ministère de l'Intérieur le 30 novembre, et l'évacuation ne se fera plus que pour une certaine catégorie de ces réfugiés, ainsi que le délégué du haut commissaire et du Comité international de la Croix-Rouge l'a proposé. Le gouvernement roumain approuve de plus en principe, sous certaines réserves, l'action de secours sur la rive gauche du Dniester et le transit par la Roumanie vers un port d'embarcation, de convois pour des pays d'immigration.

Dans le courant du mois de décembre les transports de Constantinople pour la Tchécoslovaquie purent être organisés. Environ 3,000 agriculteurs et 400 étudiants ont été transportés par voie de mer et 500 enfants par voie de terre. La Société de colonisation juive a donné au haut commissariat la somme de £ 1,000. — pour les frais de transport, à condition que le 10% des réfugiés transportés soient israélites.

A la fin de décembre, Sir Samuel Hoare partit, sur la demande du Dr Nansen, en qualité de haut commissaire délégué, pour discuter avec les différents gouvernements des Balkans, certaines questions concernant les réfugiés, spécialement l'immigration.

Le recensement en Pologne et à Constantinople put être terminé à la satisfaction des délégués du haut commissaire et du Comité international de la Croix-Rouge. Le recensement à Constantinople fut exécuté avec l'appui des hauts commissaires alliés et après quelques regrettables difficultés, terminé au début de janvier 1922, en donnant tous les résultats espérés. Les réfugiés mirent individuellement beaucoup d'entrain à venir s'inscrire selon les prescriptions. Le gouvernement britannique communiqua les résultats du recensement à Malte, ainsi que pour certaines catégories de réfugiés en Yougoslavie.

Le haut commissariat poursuit énergiquement les mesures

Jacques-B. Micheli.

envisagées pour la liquidation de la question des réfugiés russes, en tenant compte dans la mesure du possible des nombreux mémoires et vœux qui lui sont présentés. Ainsi que le disait dernièrement le haut commissaire adjoint, « la situation présente une légère amélioration, mais il faudrait se garder de la dire satisfaisante. Il reste encore trop de misère pour que les résultats acquis permettent en aucune manière d'interrompre les efforts soit des gouvernements, soit des organisations privées, soit du haut commissariat ».