

**Assistance juridique aux étrangers**

Dès le mois de septembre 1944, le Comité international de la Croix-Rouge a été saisi par M. Raphaël Aghababian, juriste et diplomate iranien résidant à Rome, d'un « plan d'Assistance juridique aux étrangers ».

D'autre part, ce plan fut révisé par l'Institut international pour l'unification du droit privé et adapté aux conditions en Italie. La Croix-Rouge italienne, voulant donner à ce plan une application pratique sur le territoire italien, constitua une section autonome pour l'Assistance juridique aux étrangers (Agius) qui, présidée par S. Exc. M. Pilotti, entreprit aussitôt une féconde activité.

Cet important sujet d'actualité étant de nature à intéresser les Sociétés nationales de la Croix-Rouge, le Comité international a jugé bon d'en donner un bref aperçu sur la base de documents reçus par lui, tant de la Croix-Rouge italienne que de l'auteur du projet. La Croix-Rouge italienne tiendra sans doute elle-même à renseigner en détail les Sociétés nationales de la Croix-Rouge sur son activité dans ce domaine.

La situation de l'étranger — du réfugié surtout — réclame, autant qu'une assistance sociale ou sanitaire, une assistance juridique organisée sur une plus vaste échelle que celle que pourrait assumer une institution nationale, qu'elle soit ou non officielle. La protection des droits privés, telle qu'elle résulte des accords internationaux et de la juridiction consulaire et diplomatique, s'est révélée insuffisante, dès avant le second conflit mondial, à l'égard des réfugiés politiques et des apatrides. La guerre et les bouleversements politiques et économiques qu'elle a entraînés ont rendu illusoire l'égalité devant la loi de diverses catégories d'étrangers. Des lois provisoires et souvent improvisées, l'ingérence croissante de l'Etat dans la vie privée, ont suscité un tel enchevêtrement et une telle confusion dans le domaine juridique que seule la création d'une assistance juridique efficace et accessible à tous peut mettre un étranger en mesure de défendre son droit.

## Assistance juridique aux étrangers

Les destructions de documents, d'archives, de registres, la désorganisation ou la réorganisation des administrations ont augmenté le nombre des cas où une aide juridique est indispensable et urgente. Des millions d'étrangers, réfugiés, anciens déportés civils, ouvriers du travail forcé, se trouvent actuellement dépourvus de toute protection juridique et attendent dans l'angoisse le moment de pouvoir régulariser leur situation et faire valoir leurs droits. Beaucoup de ces déracinés ont été dépouillés de leurs pièces d'identité; la majorité d'entre eux sont, au moins provisoirement, démunis de ressources.

L'aide qu'il s'agit de leur apporter dépasse les possibilités d'une institution de bienfaisance et de ses avocats-conseils. Elle exige des connaissances spéciales à l'égard de situations juridiques complexes. Les efforts tendant à combler les lacunes qui existent dans l'ensemble des garanties légales qu'un Etat doit assurer à tous ceux qui résident sur son territoire, à créer un droit nouveau par l'étude des cas particuliers et à proposer des réformes justifiées, devraient être dirigés et coordonnés par une institution « apolitique », neutre, humanitaire et respectée par les autorités locales, nationales et internationales qui y participent.

La nouveauté de cette conception ne réside pas dans le fait qu'elle apporte une aide juridique à des étrangers, mais dans celui qu'elle crée un système permettant de trouver une solution favorable à des cas individuels et d'obtenir la coordination d'efforts en vue du perfectionnement du droit.

L'Assistance juridique, en effet, ne fait pas double emploi avec les formes de l'assistance aux étrangers et aux réfugiés que pratiquent les institutions de bienfaisance ou avec les Conventions particulières qui, sous l'égide de la Société des Nations, ont tenté de remédier à la situation de certaines catégories de réfugiés et d'apatrides. Elle n'empiète pas non plus sur les attributions de la juridiction consulaire. Elle n'est pas davantage une concurrence à l'autorité nationale et aux avocats. Elle ne prête son aide aux nationaux que dans les cas où ceux-ci y recourent personnellement ou par l'intermédiaire de leur conseil, en vue, par exemple, d'obtenir une conciliation avec la partie

## Assistance juridique aux étrangers

adverse étrangère ou une consultation relative à une loi étrangère.

Dans bien des cas, les institutions privées — même celles qui ont une section juridique — trouveront un avantage à recourir à la nouvelle « Assistance juridique »<sup>1</sup>, soit pour obtenir un renseignement spécial qui leur manque ou pour une consultation collective, soit pour réunir une documentation plus complète. Inversement, l'Assistance transmettra à ces institutions les cas où l'intéressé trouvera auprès d'elles l'aide spécialisée qui dépasse son propre cadre. D'autre part, ces institutions pourront être représentées dans les Conseils de l'Assistance et coopérer ainsi avec elle plus étroitement.

Le même principe de coopération sera mis en application avec les ministères et administrations d'Etat, avec les avocats-conseils, les membres du corps diplomatique et consulaire. Faut-il rappeler que les représentants des Puissances à l'étranger disposent rarement du personnel, de la documentation et des moyens suffisants pour assurer à leurs ressortissants une aide juridique efficace ? Ils seront heureux de les adresser à l'Assistance — surtout les indigents — où ils recevront gratuitement ou moyennant une obole à leur gré, les conseils de spécialistes de valeur. Quel juriste d'ailleurs, quel agent consulaire peut prétendre connaître à fond toutes les règles de droit et leur interprétation à notre époque de lois chancelantes et continuellement modifiées, de conventions et d'usages internationaux abolis, notamment dans les pays qui ont subi l'occupation ou vu l'écroulement du régime antérieur ? Le recours à des spécialistes, la détermination de règles de base reconnues par des consultations collectives de l'Assistance juridique ne manqueront pas d'aboutir à de féconds résultats. Les solutions apportées à tel ou tel problème créeront un précédent, traceront la voie pour l'établissement d'un nouveau droit coutumier et pourront servir de documentation pour des réformes futures et la conclusion d'accords internationaux.

---

<sup>1</sup> Dans la suite de cet article, l'« Assistance juridique » sera désignée par l'abréviation : l'Assistance.

## Assistance juridique aux étrangers

Comme l'écrivait déjà en 1928 — et la situation n'a fait qu'empirer depuis — l'éminent juriste français J. P. Niboyet : « Le temps est loin où un professeur de droit international pouvait caresser l'espoir de se tenir au courant par ses propres moyens. La vie juridique est devenue d'une telle complexité et les renseignements sont d'une telle richesse, que seuls des organismes particuliers bien outillés peuvent atteindre un tel but. »

De même que les autorités consulaires, les institutions privées nationales, professionnelles, religieuses, de secours aux étrangers déplacés et aux réfugiés, auront intérêt, comme nous l'avons vu, à coopérer avec l'Assistance tout en conservant leur structure et sans avoir à craindre de sa part une immixtion dans leur activité humanitaire.

On peut en dire autant à l'égard des institutions internationales d'aide aux réfugiés, pour autant que l'œuvre d'assistance qu'elles déploient soit libre de toute considération politique.

Les accords internationaux relatifs aux réfugiés, établis par la Société des Nations, sont encore appliqués par le Haut Commissariat pour les Réfugiés qui a succédé à l'Office Nansen depuis 1938. Ces accords comportent d'importantes lacunes pratiques. Le système d'assistance qu'ils établissent se fonde sur une série d'instruments diplomatiques qui se complètent, mais qui n'ont pas été ratifiés par tous les Etats. Les dernières conventions, notamment celle de 1933, n'ont pas été ratifiées par certains Etats qui avaient ratifié les précédentes. Il en résulte une situation de droit confuse et souvent embarrassante. Seul le juriste profondément versé en la matière pourra déterminer la règle applicable dans tel ou tel cas particulier et qui sera reconnue comme valable dans le pays étranger où l'intéressé voudrait faire reconnaître son droit. Une telle tâche dépasse les compétences d'un bureau d'Etat. Une Assistance juridique solidement constituée et pouvant assumer les fonctions consulaires, prévues à l'article 15 de l'Accord de 1933 et à l'article premier de celui de 1928, pourra normalement contribuer, en liaison avec le Haut Commissariat, à la défense des droits des réfugiés, en s'inspirant davantage de bon sens et de logique

## Assistance juridique aux étrangers

que de règles écrites, trop insuffisantes, pour créer un droit usuel équitable en attendant la ratification de nouveaux accords internationaux. Notons que parmi les multiples activités du Haut Commissariat, l'aide juridique aux réfugiés ne vient qu'au second plan et qu'elle est subordonnée aux secours matériels et de travail.

En résumé, la constitution de l'Assistance compléterait l'œuvre de l'assistance aux réfugiés du Haut Commissariat ; cela d'autant plus que cette organisation se propose, lors de la révision des accords d'avant-guerre, d'accorder « une importance spéciale à la protection des intérêts politiques et juridiques, non seulement pour les questions d'ordre général, mais dans les affaires personnelles où une intervention efficace est précieuse pour l'intéressé »<sup>1</sup>.

Le Haut Commissariat pourra se faire représenter par un délégué dans le Comité de direction de chaque Assistance.

Dans le même esprit, une étroite collaboration pourra également s'établir entre l'Assistance et le Comité intergouvernemental pour les réfugiés, créé en 1938 et qui a pour but de « contribuer à la solution des divers problèmes résultant de l'émigration forcée de centaines de milliers de personnes d'Allemagne et d'Autriche à cause de leur race, de leur religion ou de leurs opinions politiques ». Le Comité s'est réorganisé, en 1943, de façon à inclure toutes les personnes qui, pour les mêmes motifs, à la suite des événements d'Europe, ont dû quitter le pays où elles résidaient. Il assume dans quelques pays la protection officielle des réfugiés allemands, autrichiens et espagnols, et prévoit l'éventualité de se charger de l'établissement définitif des réfugiés qui n'auront pas été rapatriés par l'UNRRA. Ce Comité collabore avec d'autres organisations internationales, telles que le Haut Commissariat pour les réfugiés et le Comité international de la Croix-Rouge ainsi qu'avec des sociétés de bienfaisance.

Le Service social d'aide aux émigrants (I.M.S.) a inclus effectivement dans son activité l'aide juridico-sociale, dans le

---

<sup>1</sup> Voir le rapport de Sir Herbert Emerson, Haut Commissariat pour les réfugiés. Publication de la Société des Nations, C. 79. M. 79., etc.

## Assistance juridique aux étrangers

cadre des sujets qui se rattachent au droit d'émigration et au droit de la famille. Préoccupé de réunir les membres des familles dispersées, l'I.M.S., qui dispose d'un personnel et de moyens limités, trouverait sans doute un utile appui dans l'Assistance, laquelle pourrait remplir auprès de lui les fonctions d'une section juridique. D'autre part, l'Assistance pourrait recourir au vaste réseau de succursales et de correspondants de l'I.M.S. dans le monde entier. La coopération de ces deux institutions pourrait être renforcée par l'échange de délégués au sein de leurs organes de direction et de certaines commissions, en vue notamment de l'établissement d'actes d'état civil, de constatations de naissances, de mariages, de disparitions, de décès d'étrangers, à propos de successions, de testaments, etc.

L'Aide internationale aux réfugiés intellectuels et l'Entr'aide universitaire internationale, auront toutes deux une nouvelle possibilité d'élargir leurs assistances spécifiques en coopérant avec l'Assistance dans de nombreux cas dont la solution dépend souvent d'une mesure administrative ou législative générale et même d'une entente internationale (reconstitution et reconnaissance de titres scolaires et académiques, obtention des documents exigés d'un étudiant étranger ; reconnaissance de titres professionnels, droit à une bourse, droits d'auteurs, etc.)

\* \* \*

Quant à l'Agis, section autonome de la Croix-Rouge italienne, elle prête une assistance juridique aux étrangers, y compris les apatrides, par tous les moyens propres à assurer la protection de leurs droits : consultations auprès des Autorités administratives ou judiciaires ; rédaction de requêtes, plaintes et autres actes ; conciliation ou arbitrage de différends dans lesquels une des parties est étrangère ; avis motivés et informations aux Autorités diplomatiques et consulaires sur la situation des étrangers d'après le droit italien ; publication d'informations sur la législation et la jurisprudence internationale en matière de traitement des étrangers ; communication aux autorités compétentes des mesures dont l'expérience a démontré l'opportunité en matière de protection juridique des étrangers, etc.

## **Assistance juridique aux étrangers**

La nationalité des assistés est aussi variée que leur situation sociale. L'assistance de l'Agius s'est montrée des plus efficace dans les nombreuses questions qu'elle a eu à traiter et à élucider : cas de nationalité douteuse, obtention de documents d'identité, de pièces d'état civil, de documents établissant le droit de famille des enfants, des droits successoraux, déblocage d'avoirs en banque, demandes d'indemnité pour accidents, documentation sur les conditions d'émigration en divers pays, droit de location d'appartements ou de chambres, rétablissement des droits de propriété des Israélites, reconnaissance de titres scolaires et académiques, etc.

Une commission spéciale est chargée de recevoir et de centraliser les indications pouvant servir à la constatation en bonne et due forme de naissances, de mariages, de décès présumés ou de disparitions d'étrangers en Italie et de recueillir des témoignages et des attestations concernant les étrangers décédés dans les hôpitaux, les prisons ou les camps de concentration.

Toutes ces données orales, ou dispersées dans des archives destinées à disparaître, sont précieuses pour obtenir ou rétablir des actes d'état civil et valider les droits de l'étranger.

Il n'est pas douteux que l'expérience italienne donne des résultats probants. Il est à souhaiter que, sur le modèle italien, soit créée dans chaque pays une Assistance conçue sous la forme d'une institution autonome, adaptée aux conditions locales, où collaboreront des juristes spécialisés et des délégués des autres institutions humanitaires. Sa tâche sera de prêter une aide juridique de tous genres aux étrangers, notamment aux indigents et aux réfugiés, et il est à souhaiter aussi qu'une institution internationale devienne le centre de liaison de ces diverses Assistances et en encourage la création dans les différents pays.

C'est une tâche à laquelle la Croix-Rouge ne saurait, semble-t-il, rester indifférente. Il s'agit de créer un droit — pour défendre et protéger des droits — les droits des individus sans patrie, victimes des événements de notre époque et qui doivent être réintégrés dans la vie sociale.