

NOTES ET DOCUMENTS

LE PROBLÈME DE L'ASSISTANCE AUX MIGRANTS

La *Revue internationale du travail* publie, dans son dernier numéro ¹, un article intitulé « Le rôle des organisations non gouvernementales dans l'assistance aux migrants ». L'auteur en est M^{lle} Suzanne Ferrière, secrétaire générale du Service social international. Est-il besoin de rappeler que M^{lle} Ferrière, aujourd'hui membre honoraire du CICR, consacra, pendant la dernière guerre mondiale, toute son activité à la Croix-Rouge où elle s'occupa des questions relatives aux civils ; elle eut l'occasion d'intervenir lorsque eurent lieu des rapatriements ou des échanges de civils. C'est donc en connaissance de cause qu'elle situe et précise la part qu'apportent à la solution du douloureux problème des migrants, les organisations non gouvernementales. Rappelons que c'est au Service social international que les Nations Unies se sont adressées pour préparer la première conférence des organisations non gouvernementales intéressées aux problèmes de migrations, conférence à laquelle participait le CICR également. Si, depuis la deuxième guerre mondiale, les problèmes de migrations ont pris une ampleur telle que de nombreux organes officiels ont été créés, les institutions bénévoles n'ont pas pour autant cessé leur travail. C'est donc avec grand intérêt qu'on lira les passages suivants de l'article de M^{lle} S. Ferrière :

La valeur de l'aide apportée par les organisations non gouvernementales aux migrants dans leur situation particulière

¹ Genève, novembre-décembre 1951, nos 5-6.

tient en partie aux caractéristiques mêmes des organisations de type privé. Or, il y a lieu de définir les traits propres à celles-ci pour pouvoir dégager la place des organisations non gouvernementales. Quels sont-ils ?

Tout d'abord, une adaptation très particulière aux besoins. Une organisation non gouvernementale naît, en effet, non d'une étude théorique ou de l'élaboration d'un plan d'ensemble mais d'une expérience pratique, d'un besoin précis auquel il s'agit de répondre sans plus tarder, car aucun organisme officiel, aucune réglementation n'est là pour y faire face. Des œuvres telles que la Protection de la jeune fille ou les Amies de la jeune fille sont nées des difficultés avec lesquelles étaient aux prises les femmes et les jeunes filles voyageant seules, en particulier de la traite des blanches. La création du Service social international (« International Migration Service » à l'époque) a été suscitée par le désarroi des émigrants d'Europe centrale, d'Europe orientale, du Proche-Orient, sitôt après la première guerre mondiale. Ceux-ci, poussés par les difficultés d'ordre économique et politique, déferlèrent alors vers le Nouveau-Monde. Mais, devant cette vague, les pays d'immigration édictèrent une réglementation de plus en plus sévère. Et des familles entières, ayant tout vendu au pays d'origine, se trouvaient arrêtées dans les ports de transit sans pouvoir aller plus loin, ni revenir.

Un climat d'affinité et de sympathie existe le plus souvent entre l'organisation non gouvernementale et celui qui a recours à elle, étant donné le cadre dans lequel s'établit l'activité de l'organisation, que celui-ci soit confessionnel, professionnel, syndical, ethnique. Il en découle une simplicité de rapports et une confiance immédiates : éléments particulièrement désirables pour aider valablement des déracinés.

Dans le sillage des promoteurs, qui atteignent beaucoup de personnes et les font participer à leur tâche, se développe en même temps un sens de l'entraide et de la solidarité qui n'est pas sans richesse. La valeur éducatrice de la mise en activité d'un grand nombre de personnes est certaine : acquisition d'une connaissance étendue des problèmes généraux et internationaux comme de ceux qui se trouvent posés aux

migrants, des méthodes et des techniques pour les résoudre, compréhension profonde des individus et des obstacles inhérents à leur situation propre.

Le respect de l'individu est sauvegardé tant que celui-ci conserve la faculté de décider de ses actes. Or, la diversité d'orientation des organisations non gouvernementales, leur champ d'action très varié, garantissent le libre choix des intéressés. D'autre part, dans une question aussi complexe que celle de l'assistance aux migrants, il est bon que les organisations possèdent une liberté identique à l'endroit des gouvernements, afin que les migrants ne soient pas l'objet d'un monopole public et qu'il existe en quelque sorte, à côté d'eux, des témoins actifs.

Enfin, la structure des organisations privées, diversifiée comme elle est, permet de faire participer à l'amélioration de la protection des migrants, non seulement des personnes, mais encore des capitaux nouveaux. Le financement de nombreuses activités est couvert par des efforts spontanés. La proportion en variera suivant le pays — ceci étant particulièrement vrai pour les pays anglo-saxons — et l'organisation ; mais l'intérêt de ce facteur ne peut être négligé.

Une fois précisé ce qui donne leur visage propre aux organisations non gouvernementales, il n'est sans doute pas inutile de situer la place de celles-ci.

A une époque où les mouvements migratoires prennent une ampleur internationale, où ils deviennent l'objet d'échanges de vues entre l'Organisation internationale du Travail, les Nations Unies, les institutions spécialisées et les gouvernements, où des plans concrets et des accords internationaux s'élaborent, il nous faut rappeler que le rôle des organisations non gouvernementales n'est pas de développer les migrations, mais d'apporter une aide aux différents types de migrants. L'organisation et la responsabilité même des mouvements de population ne sauraient appartenir aux organisations non gouvernementales, sauf si l'intérêt primordial des individus est de quitter le pays où ils se trouvent, du fait d'une persécution ou d'événements graves et durables. C'est à cette situation qu'ont eu à faire face certaines organisations israélites, par

exemple, mais une attitude de cet ordre n'est pas habituelle aux organisations non gouvernementales.

Avant de considérer, par contre, ce qui est l'objet de leur souci commun, l'aide aux différents types de migrants, le mot même de « migrant » reste à définir. Ce mot qui nous est devenu si familier n'existe pas dans les dictionnaires classiques. Le terme le plus proche — émigration — se définit comme le fait de quitter son pays pour aller s'établir dans un autre. Il implique la notion d'un pays d'origine, d'une patrie et celle d'un pays d'établissement.

C'est bien le cas du travailleur qui se rend dans un pays étranger, seul ou avec sa famille, dans l'espoir d'y trouver l'occupation qu'il ne trouve pas chez lui, ou des conditions de vie meilleures. Mais le mot « migrant » doit être interprété dans un sens plus large, car il s'étend à d'autres catégories. En effet, si la notion d'émigration est en corrélation étroite avec celle de pays d'origine, de patrie, il faut remarquer que du fait des bouleversements, des déplacements de frontières et des révolutions, la patrie a parfois disparu. L'appartenance politique à un pays, sans parler de l'appartenance idéologique, a pu être reniée ou devenir incertaine. Il en est ainsi pour les apatrides *de facto*.

De son côté, le réfugié politique n'entre pas, lui, dans un pays par désir de s'établir. Il ne choisit guère la frontière qu'il traverse ; il fuit devant les persécutions ou devant un régime politique qui lui semble menaçant. Certains sont protégés par des conventions internationales — réfugiés statutaires ¹ —, d'autres ne le sont pas encore.

A ces migrants viennent s'ajouter ceux qui n'ont ni la qualité d'émigrant, ni celle d'immigrant, n'ayant décidé ni de l'heure de leur départ, ni d'un lieu de destination. Telles sont

¹ Russes, Arméniens, Turcs, Assyriens, Assyro-Chaldéens et assimilés, bénéficiaires de la Convention de Genève du 28 octobre 1933. — Réfugiés sarrois (Arrangement du 30 juillet 1935). — Réfugiés provenant d'Allemagne et d'Autriche (Convention du 10 février 1938 et Protocole du 14 septembre 1939). — Réfugiés espagnols : ceux-ci ne font pas l'objet d'une convention internationale, mais peuvent servir d'exemple de convention étendue par accord unilatéral à une catégorie de réfugiés dans un pays donné (France, 16 mars 1945).

les « personnes déplacées »¹, qui ne peuvent ou ne veulent pas retourner dans le territoire où elles résidaient et qui ne savent où se rendre...

Le champ d'action des organisations non gouvernementales intéressées aux problèmes de migrations est extrêmement vaste. Si nous parcourons les exposés adressés par les organisations non gouvernementales au Secrétariat général des Nations Unies, en réponse à un questionnaire sur leurs activités, envoyé en novembre 1948, nous constatons combien il est difficile de classer ces activités par catégories. Néanmoins, la nature de l'intérêt qu'elles portent aux questions de migration se ramène à deux domaines principaux : celui de l'assistance directe et immédiate aux migrants, et celui d'études et d'interventions d'ordre général, dont l'objet est d'apporter un concours à la politique des migrations, alors que les problèmes de masse et l'organisation des mouvements ne relèvent guère que des gouvernements et des organisations intergouvernementales, qui sont seules en mesure d'y faire face. Le rôle essentiel des organisations non gouvernementales est de déceler les problèmes de ceux auxquels s'appliquent mal des mesures d'ensemble et de résoudre les multiples difficultés propres aux émigrants qui viennent de rompre leur cadre habituel d'existence, leurs habitudes de vie, leurs liens familiaux, et se trouvent, avec ou sans travail, dans un pays dont ils ignorent le plus souvent les lois, les coutumes, l'esprit, la langue, les usages professionnels.

Mais les organisations spécialisées peuvent apporter aux migrants une aide d'ordre non seulement matériel, social, juridique, mais encore psychologique et moral.

Dans ce domaine, écrit l'auteur, le rôle premier revient aux organisations privées. C'est à cette tâche de contact et de présence que doivent s'attacher les travailleurs sociaux et leurs collaborateurs bénévoles. C'est pour elle que sont le mieux

¹ C'est-à-dire les personnes qui, du fait des hostilités qui se sont poursuivies de 1939 à 1945, ont été déportées ou obligées de quitter, soit le pays dont elles avaient la nationalité, soit le pays dans lequel elles avaient leur résidence habituelle, et ont été conduites en Allemagne, Autriche ou Italie (personnes contraintes au service obligatoire, personnes déportées du fait de leur race, de leur religion, de leurs opinions politiques, de leur origine ethnique).

préparées les organisations non gouvernementales dans le cadre d'activités souvent culturelles ou religieuses.

Le travailleur étranger n'est pas toujours bien reçu dans le pays où il s'installe : l'ouvrier craint en lui un concurrent, l'employeur l'utilise comme de la main-d'œuvre peu exigeante, le contribuable se laisse dire qu'il est une charge pour le pays, la propagande politique sème des histoires de cinquième colonne. Souvent mal logé, mal vêtu, forcément peu loquace, le migrant reste à l'écart. Il se sent en état d'infériorité. S'il est isolé de sa famille, de son milieu, il se trouve parfois dans un désarroi insoupçonné qui peut le conduire à la dépression ou à des agissements regrettables. L'isolement risque d'amener la création de foyers irréguliers qui posent aux familles restées au loin de délicats problèmes moraux et économiques.

L'arrivée massive de réfugiés, le transfert de minorités amènent, au moins en Europe occidentale, ces migrants au milieu de populations déjà trop denses, appauvries par la guerre, sous-alimentées, parfois sans logement, et sans travail suffisant. Le nouvel arrivé ne peut pas ne pas subir les répercussions de ces difficultés, même s'il parvient matériellement à se tirer d'affaire.

Les personnes déplacées sont presque toujours démoralisées par les longues périodes d'oisiveté dans les camps, l'incertitude de l'avenir, la fléchissement de leur capacité professionnelle, la perte de leur initiative et de leurs responsabilités. A côté de ceux qui ont gardé tout leur courage — comme ces mutilés qui se groupent pour exploiter ensemble des fermes —, combien sont devenus apathiques et sans ressort ! Parfois même, le fait d'avoir trop souffert les rend irritables et mécontents. L'équilibre nerveux et psychique de ces hommes malmenés par des événements qui ont pu les dépasser est souvent fragile.

Dans les pays d'immigration où la personne déplacée n'est plus un « D. P. » mais un « nouveau citoyen », les administrations ne sont guère qualifiées pour lui redonner le goût d'une activité libre et fructueuse. Ce sont les organisations bénévoles qui s'attachent à faciliter ses débuts, à le mettre en contact avec d'anciens compatriotes déjà installés, à lui procurer des clubs, des écoles, des amis. L'adaptation se fait souvent par

l'intermédiaire des enfants, plus perméables : un mois de colonie de vacances avec des enfants indigènes est plus utile que de longs efforts. L'importance des facteurs spirituels ne saurait être surestimée, et les grandes confessions religieuses font tout pour aider leurs membres à retrouver une vie équilibrée.

Les organisations non gouvernementales ont donc encore, on le voit, alors que les problèmes qui se posent sont à la fois si vastes et urgents, un rôle considérable à remplir et c'est dans ce sens que M^{lle} Ferrière conclut son importante étude :

Si nous essayons de considérer les prolongements possibles de la tâche des organisations non gouvernementales dans les jours à venir, certaines possibilités semblent, dès à présent, se dégager nettement :

Un rôle consultatif plus étendu pourrait sans doute être dévolu à ces organisations.

Leur coordination est une œuvre de longue haleine, mais elles saisissent de plus en plus clairement leur rôle respectif dans le cadre de la Conférence, quelle que soit la forme que cette coopération sera amenée à revêtir.

Les organisations non gouvernementales, d'autre part, sont prêtes à assumer certaines tâches, dont la délégation pourrait leur être confiée ; des organisations privées sont en effet plus aptes à assumer des contacts directs avec les individus que des services administratifs. Elles pourraient très heureusement s'occuper de l'organisation de services d'accueil et de services sociaux ¹ pour faciliter l'implantation ; des études précises pourraient leur être confiées, soit par des gouvernements, soit par les organisations intergouvernementales ; des experts pourraient leur être demandés, afin que des techniciens en matière de migration puissent être mis à la disposition des pays qui

¹ Le Gouvernement français a délégué à la section française du Service social international le soin d'organiser le Service social de la main-d'œuvre étrangère, par arrêté ministériel du 7 avril 1939. D'autre part, aux termes d'un accord entre le Gouvernement français et l'O.I.R., il a été décidé de déléguer à cette même section les tâches d'assistance aux réfugiés du mandat de l'O.I.R. (accord Kingsley-Schuman, novembre 1950).

sollicitent une aide technique ; les informations au départ pourraient être données avec leur concours, vu l'adaptation constante qu'il y a lieu d'en faire suivant les cas.

En résumé, les organisations non gouvernementales sont disposées à apporter un concours constant à tout effort international en matière de migrations, dans la mesure où elles pourront le faire en maintenant leur liberté d'action traditionnelle, meilleure garantie de leur dynamisme et de leur efficacité.

Enfin, en annexe à l'article dont nous venons de reproduire divers passages, la *Revue internationale du Travail* reproduit l'important texte que voici, adopté à Genève en mars 1951, par 45 organisations au nombre desquelles on comptait le CICR et la Ligue.

PRINCIPES GÉNÉRAUX
CONCERNANT LA PROTECTION DES MIGRANTS, FONDÉS
SUR LA DÉCLARATION UNIVERSELLE DES DROITS DE L'HOMME
ET ADOPTÉS, SUR L'INITIATIVE DE CARITAS INTERNATIONALIS,
PAR LA DEUXIÈME CONFÉRENCE
DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES INTÉRESSÉES
AUX PROBLÈMES DE MIGRATION

I

Le « droit de quitter tout pays, y compris le sien » étant internationalement reconnu à tout être humain, ce droit ne devra être ni limité par des considérations politiques, des dispositions législatives ou administratives ni entravé par des taxes prohibitives ou des mesures de confiscation.

II

Les Etats devront établir leur législation et l'interpréter dans l'esprit le plus généreux et sans considération de réciprocité, en vue de faciliter le départ, le transit, l'admission, la liberté de résidence et l'établissement des personnes migrantes.

III

Les mouvements migratoires, en raison de leurs répercussions internationales, doivent être conçus et organisés dans des conditions rationnelles, conformément à l'intérêt commun des migrants et des Etats, par la plus large collaboration des pays et des organismes internationaux.

IV

Le migrant a le droit d'obtenir, à titre gratuit, des informations complètes et objectives sur les conditions de vie et de travail pouvant déterminer son libre choix en matière de migration. Il doit être protégé contre toute propagande équivoque dans ce domaine.

V

Le migrant obligé de recourir au droit d'asile a, de plus, droit à une protection spéciale tenant compte de sa condition particulière, tant de la part de l'Etat de refuge que de la part d'une autorité internationale, les charges devant en être solidairement assumées par tous les Etats.

VI

Aucune discrimination, de droit ou de fait, ne devra être opposée à l'égard d'une personne migrante, notamment en raison de sa race, de sa religion, de ses opinions politiques, de sa situation de fortune, de son pays d'origine ou du fait de sa qualité d'étranger.

VII

Le migrant a le droit, dans le pays d'accueil, de bénéficier d'un traitement qui ne soit pas moins favorable que celui des ressortissants de ce pays, surtout dans toutes les questions d'ordre social, éducatif et religieux, ainsi que dans le domaine des droits civils.

VIII

Le migrant a le droit de travailler, conformément à ses aptitudes et dans la limite des lois s'appliquant à l'ensemble de la population. Il doit bénéficier de tous les droits assurés aux travailleurs nationaux en matière de conditions de travail ou de salaires, de liberté syndicale et d'assistance et de sécurité sociales.

IX

Le migrant, tout en s'intégrant dans sa nouvelle communauté, pourra conserver son patrimoine culturel et religieux de manière à stimuler l'échange des valeurs spirituelles constituant le patrimoine commun de l'humanité. Il aura droit au libre usage de sa langue maternelle et, le cas échéant, à l'assistance d'un interprète.

X

Le migrant devra bénéficier d'une assistance appropriée pendant la période de son adaptation aux conditions de vie dans le pays d'établissement.

XI

Le migrant doit pouvoir acquérir la nationalité du pays d'établissement après une période raisonnable de résidence dans ce pays.

XII

Le migrant admis dans un pays ne doit en être expulsé, déporté ou éloigné de quelque autre manière, à moins que cette mesure ne soit justifiée par des raisons de sécurité publique et exécutée dans les conditions requises par la loi. L'indigence, la maladie ou le chômage ne peuvent en aucun cas être considérés comme des raisons suffisantes pour un tel éloignement.

Les personnes pouvant invoquer le droit d'asile ne devront être ni expulsées ni refoulées aux frontières d'un territoire où leur vie ou leur liberté serait en danger.

XIII

La famille, étant l'« élément naturel et fondamental de la Société », doit être protégée, et le migrant a le droit d'en maintenir l'unité. Les mesures nécessaires pour le maintien de cette unité doivent être assurées. Lorsque le chef de famille réunit les conditions nécessaires pour son admission dans un pays, les personnes à sa charge seront de ce fait considérées comme admissibles.

XIV

Les droits reconnus au migrant s'étendent aux membres de sa famille.

XV

Des mesures spéciales devront être prises pour la protection des migrants mineurs, notamment des enfants isolés et des jeunes filles, spécialement en ce qui concerne la tutelle et l'adoption.

XVI

Le migrant doit pouvoir bénéficier de l'assistance morale, juridique et matérielle que lui offrent les organisations bénévoles, dans toutes les phases de son émigration et de son établissement. Les Etats et les organismes intergouvernementaux devront encourager et soutenir par tous les moyens les efforts de ces organisations.

XVII

Le migrant devra être conscient qu'à l'ensemble de ses droits correspond un ensemble de devoirs envers la communauté qui le reçoit.