

NOTES ET DOCUMENTS

L'ASSISTANCE JURIDIQUE AUX RÉFUGIÉS

La XVII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge, réunie à Stockholm en août 1948, avait recommandé aux Sociétés nationales de la Croix-Rouge « de comprendre parmi leurs activités, en cas de besoin, l'assistance juridique et sociale aux apatrides, réfugiés et victimes de la guerre », et prié « la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge et le Comité international de la Croix-Rouge d'élaborer, dans ce domaine, un programme type ».

Les deux institutions internationales de la Croix-Rouge ont communiqué ce programme aux Sociétés nationales de la Croix-Rouge le 9 février 1949¹, mais cette communication n'a pas suffi pour décider ces Sociétés à assumer individuellement la responsabilité d'un nouveau genre d'activité, comme les promoteurs de la résolution de Stockholm l'avaient escompté.

Ce programme se fondait pourtant sur l'exemple des résultats obtenus en Italie par l'AGIUS (Assistance juridique aux étrangers) qui, due à l'initiative d'un juriste international, M. Aghababian, et organisée sous forme d'une section autonome de la Croix-Rouge italienne, rendait, en ce pays, depuis quatre ans, des services très appréciés.

Plusieurs des Sociétés nationales qui ont répondu à l'appel du Comité international et de la Ligue ont exprimé l'avis que les institutions d'aide légale existant déjà dans leur pays seraient en mesure d'accomplir une telle tâche, un centre international pouvant coordonner leurs efforts.

Il faut reconnaître que l'Organisation internationale pour les réfugiés (OIR) avait alors pris un tel développement et disposait de moyens si importants par rapport aux ressources

¹ Voir *Revue internationale*, février 1949, p. 127.

L'ASSISTANCE JURIDIQUE AUX RÉFUGIÉS

des Croix-Rouges qu'il pouvait sembler inopportun d'aller sur les brisées de cette entreprise intergouvernementale. Pourtant, ce caractère intergouvernemental de l'OIR limitait, dans certains cas, l'action — au demeurant si importante et bienfaisante — de cette organisation. Certaines « catégories » de réfugiés ne pouvaient se prévaloir de son appui. Tel était le cas des Allemands et autres réfugiés « non éligibles » par l'OIR. Or, ceux-ci étaient très nombreux en Italie et c'est là sans doute ce qui explique le succès de l'AGIUS, à côté, bien entendu, du beau dévouement des juristes italiens à cette cause, à laquelle ils ont consacré bénévolement leur temps et leurs soins.

On peut regretter aujourd'hui que le vœu de la Conférence de Stockholm n'ait pas suscité plus d'intérêt dans le monde de la Croix-Rouge.

En effet, les Puissances qui avaient créé l'OIR ont décidé de mettre un terme à ses activités, le 31 mars 1951. Le Haut Commissariat pour les réfugiés qui, selon la Résolution 319 de l'Assemblée générale des Nations Unies, en date du 3 décembre 1949, doit hériter des attributions de l'OIR en ce qui concerne la protection des réfugiés (et qui vraisemblablement protégera un plus grand nombre de « catégories » de réfugiés que l'OIR) ne disposera pas des mêmes moyens d'assistance. Son budget sera réduit à couvrir ses seuls besoins administratifs. Il sera, sans doute, le défenseur des réfugiés auprès des pays auxquels incombera, en raison de la liquidation graduelle de l'OIR, toute la charge de l'assistance aux réfugiés, mais il ne pourra parfaire cette assistance quand elle restera insuffisante.

L'on comprend, à l'exposé du système, quel intérêt présenteront les relations du Haut Commissaire avec les organisations bénévoles qui, tout naturellement, pourront lui servir d'auxiliaire dans l'exécution de sa tâche conformément d'ailleurs à la ligne de conduite adoptée par la Société des Nations puis par les Nations Unies et qui a consisté à recourir à la coopération étroite et constante de ces organisations. Et, si déjà, des Sociétés nationales de la Croix-Rouge avaient, comme en Italie, créé des services spécialisés d'assistance juridique, il n'est pas douteux que leur compétence et leur expérience lui eussent été précieuses.

L'ASSISTANCE JURIDIQUE AUX RÉFUGIÉS

Pour sa part, M. Aghababian, qui n'avait cessé de poursuivre ses efforts, reprit, indépendamment des Sociétés nationales de la Croix-Rouge, l'idée de la Conférence de Stockholm. Le 30 décembre 1949, il créait, selon la législation de l'Etat de New-York, l'« International Legal Assistance Incorporated », conçue d'après le modèle de l'AGIUS, mais destinée à rayonner sur le monde entier.

L'« International Bar Association », l'« International Social Service » aux Etats-Unis, des organisations religieuses catholiques, protestantes, israélites et autres, des associations de juristes, des comités ethniques pour les réfugiés, ainsi que plusieurs institutions et personnalités en vue dans le monde humanitaire, dont le Comité international de la Croix-Rouge, ont hautement approuvé le principe de cette institution. Celle-ci, si elle parvenait à atteindre son but, grouperait dans un grand nombre de pays des centres d'assistance juridique, en liaison les uns avec les autres. Ces centres seraient formés de représentants des dites organisations, de juristes, de fonctionnaires apportant tous, sans aucune rémunération quelconque, les bienfaits de leur compétence et de leur influence, aux réfugiés nécessiteux, constituant ainsi un réseau de renseignements et d'action digne d'inspirer confiance aux Etats soucieux de se protéger contre l'admission d'étrangers indésirables.

L'avenir montrera de quels développements est susceptible cette idée nouvelle du créateur de l'AGIUS, mais, au moment où viennent de se clore, à Genève, les travaux du Comité spécial chargé de présenter à l'Assemblée générale des Nations Unies un projet de règlement d'ensemble sur la question des réfugiés, il est intéressant de se rapprocher du concret et de rappeler quels ont été, en pratique, les tâches de l'AGIUS au service principalement des étrangers non assistés par l'OIR. Il est bon que tous ceux qui s'intéressent à l'aspect humanitaire de ce problème politique en connaissent exactement les données du point de vue humain, afin d'apprécier la portée des décisions des Nations Unies et de mesurer le champ d'action qui restera ouvert aux organisations bénévoles.

Après six ans, l'AGIUS, fidèle à ses statuts, continue de

L'ASSISTANCE JURIDIQUE AUX RÉFUGIÉS

« prendre soin de l'assistance juridique aux étrangers (y compris les apatrides) » en :

- a) facilitant aux étrangers qui le requièrent, la protection de leurs droits, soit au moyen de consultations, soit en les assistant devant les Autorités administratives et judiciaires ;
- b) rédigeant des demandes, des actes introductifs d'instance et de recours, et tous autres actes ;
- c) réglant les litiges dans lesquels des étrangers sont intéressés, par conciliation ou par arbitrage ;
- d) délivrant sur leur requête, aux autorités diplomatiques ou consulaires, des consultations motivées ou des informations sur la conduite juridique des étrangers selon le droit italien ;
- e) publiant, dans la mesure du possible, des informations sur la législation et la jurisprudence, nationale et internationale, concernant les étrangers ;
- f) signalant aux autorités compétentes les mesures que d'après l'expérience il serait utile de prendre en matière de protection juridique des étrangers.

Ses organes sont :

- 1) un Comité de Direction, désigné par le Président général de la Croix-Rouge italienne, présidé par un haut magistrat et composé de 5 juristes choisis parmi des magistrats, des professeurs d'Université et des avocats, ainsi que des délégués de diverses administrations, institutions d'assistance, institut juridique.

Le Comité de Direction prend soin de tout ce qui concerne le fonctionnement de l'AGIUS.

- 2) Un Conseil, composé de juristes spécialisés en diverses matières, de conseillers légistes de représentations diplomatiques et consulaires à Rome, et de délégués d'institutions humanitaires italiennes et internationales.

Le Conseil est appelé à examiner les questions de caractère général et à donner son avis.

- 3) Un directeur gérant l'institution et dirigeant les consultations et les défenses, avec la collaboration de juristes qui s'occupent, sous son contrôle, du travail préparatoire. La solution de contestations de caractère judiciaire ou administratif est confiée à des avocats.

L'ASSISTANCE JURIDIQUE AUX RÉFUGIÉS

Il importe de souligner que ces résultats ont pu être atteints sans entraîner de grandes dépenses. Grâce au caractère bénévole de bien des concours, le budget de l'AGIUS n'est que de 4000 à 5000 dollars par an, provenant de subventions de la Croix-Rouge, de l'Etat italien, du Saint-Siège, ainsi que de nombreux dons privés.

Il est si vrai que le besoin se fait sentir d'institutions analogues pour le jour où l'OIR cessera ses fonctions, que le directeur de cette organisation lui-même a, dès le début de l'année, recommandé la formation dans chaque pays de « Comités groupant, sur le plan national, toutes les œuvres qui s'occupent actuellement des réfugiés ». Ces comités nationaux devaient, ainsi que l'a précisé le Centre d'Information des Nations Unies à Genève : « aider les réfugiés après la disparition de l'OIR, veiller à ce qu'ils jouissent de leurs droits fondamentaux et leur assurer certains services essentiels ». La Belgique et la Grande-Bretagne ont déjà constitué des Comités nationaux d'aide aux réfugiés. En Belgique, les représentants de douze œuvres d'assistance sociale et de placement ont créé, avec l'agrément du Gouvernement belge, le Comité belge pour les réfugiés, sous le patronage de l'Association belge pour les Nations Unies. En Grande-Bretagne, le Conseil britannique d'aide aux réfugiés est dirigé par un Comité formé de représentants du Gouvernement, du monde des affaires et des associations anglaises d'assistance sociale. L'OIR a accordé à ces deux institutions des subventions pour contribuer à leurs frais de premier établissement.

Ces institutions, destinées à collaborer avec le Haut Commissaire pour les réfugiés, correspondent aux idées émises par M. Aghababian comme aux réalisations de l'AGIUS ainsi qu'à l'exposé soumis par le Service Social International le 24 juillet 1950 au Comité du Conseil chargé des organisations non gouvernementales (Documentation du Conseil Economique et Social des Nations Unies E/C. 2/274). Le Service Social International, en effet, déclarait : « espérer vivement que le Haut Commissariat pour les réfugiés s'inspirera du principe que les organisations non gouvernementales sont particulièrement qualifiées pour assister efficacement le réfugié en tenant compte

du facteur humain, sous réserve : *a*) que des moyens appropriés soient mis à leur disposition, et *b*) que dans les cas d'assistance individuelle, avant tout octroi de secours, il soit procédé à une enquête sociale faite par un organisme spécialisé, afin d'être assuré que ce secours soit donné à bon escient. Le Service Social International est persuadé, en effet, que la solution du problème des réfugiés implique nécessairement la constitution d'un fonds de secours qui leur serait destiné.

C'est dans l'esprit de ce texte que, reprenant devant le Comité permanent de la Conférence internationale des Organisations non gouvernementales l'exposé de ses idées, M. Aghababian plaida une fois de plus à Genève, le mois dernier, la cause de l'Assistance juridique internationale (AJI).

Selon lui : « Un réfugié peut avoir besoin d'établir son identité, de reconstituer autant que possible ses qualités et ses actes d'état-civil ou ceux de sa famille, ses titres scolaires ou professionnels, obtenir les documents exigés par la loi du pays d'asile, de résidence, d'immigration. Il a trop souvent à se défendre contre des mesures policières et à prouver qu'il ne constitue pas un danger pour l'ordre ou la sécurité publique, notamment s'il est entré dans le pays d'une façon irrégulière, ou ne présente pas un passeport en règle. Il a besoin de l'AJI pour recueillir sinon les documents manquants par suite des événements, du moins des preuves suffisantes pour les remplacer ou y suppléer autant que possible afin de se libérer d'une détention administrative, et d'obtenir l'autorisation sollicitée.

A peine entré, l'immigré a grandement besoin de l'assistance juridique pour s'établir, obtenir les permis de travail, faire reconnaître ses qualités et titres professionnels, installer ses enfants dans les écoles, s'inscrire au syndicat professionnel, etc. Ne connaissant personne, ni la langue, ni les lois du pays, il aura à recourir plus d'une fois à la section nationale de l'AJI pour être bien conseillé. D'autre part, il y recourra aussi pour régulariser les relations juridiques qui continuent encore à le lier avec les pays où il a passé sa vie, et où, très souvent, il garde des parents ou possède des biens bloqués. »

Quant aux moyens d'action de l'AJI, M. Aghababian les envisage ainsi qu'il suit :

L'ASSISTANCE JURIDIQUE AUX RÉFUGIÉS

« Les ressources financières de l'Organisation consistent en :

- 1) Contributions bénévoles des organisations membres ;
- 2) Subventions qui peuvent être obtenues des Nations Unies, des Gouvernements intéressés, d'autres organisations d'assistance, et des personnes privées.

D'autres sources de revenus doivent être également envisagées, en partant du principe qu'un étranger riche peut contribuer aux frais d'assistance des étrangers pauvres.

Ces autres revenus exigent, toutefois, les uns des accords internationaux, les autres des actes législatifs nationaux. Nous les énumérons à titre indicatif :

- 1) Timbre « pour l'Assistance juridique » à apposer sur :
 - A. le triptyque des automobiles tourisme ou motocyclettes, yachts, avions privés venant des pays étrangers ;
 - B. les billets de voyages internationaux (1^{re} classe wagons-lits ou avions) ;
 - C. certains objets de luxe importés de l'étranger pour usage personnel ;
- 2) Successions vacantes des étrangers et notamment des apatrides décédés sans héritiers reconnus ;
- 3) Donation d'avoirs bloqués, à charge pour l'AJI de remettre au donataire une part ne pouvant dépasser 50% de la somme éventuellement débloquée.

Ces idées, ces projets, ces réalisations sont intéressants à connaître en prévision du moment où la disparition de l'OIR rendra au problème des réfugiés toute son acuité.

Le « Mouvement européen », réuni à Rome il y a quelques semaines, faisait le bilan — pour l'Europe occidentale seulement — du problème des réfugiés. D'après les déclarations faites à ce Congrès, et dont nous n'avons pas la possibilité de vérifier les sources, le territoire de la République fédérale allemande donnerait asile à 9.360.000 réfugiés, l'Autriche à plus de 300.000, la France à 700.000 ou 800.000, les Pays-Bas à 12.000, la Grande-Bretagne à 500.000 ; on trouve également un nombre important de réfugiés en Italie, en Grèce, en Belgique.

L'ASSISTANCE JURIDIQUE AUX RÉFUGIÉS

Ces millions de personnes ayant toutes perdu leur situation sociale, leurs moyens d'existence, leurs économies, leurs droits à pension, n'ont pas encore trouvé place dans la vie économique et sociale du pays où elles se sont réfugiées. Le seul fait de les héberger et de les nourrir constitue une très lourde charge pour les pays où elles ont trouvé asile, même si hébergement et nourriture ne sont qu'un minimum tout juste compatible avec le respect dû à la dignité humaine. Il ne faudrait d'ailleurs pas croire que les immigrants demandent aux pays d'accueil une bienfaisance sans retour. La plupart d'entre eux possèdent une culture élevée et des connaissances techniques dont l'apport n'est pas négligeable.

Il est cependant évident que le retour de tous ces hommes à la vie normale implique encore de grands sacrifices de la part de pays déjà appauvris par la guerre. D'où l'idée très naturelle et généreuse qu'un fonds international soit constitué pour aider à cette tâche gigantesque.

Les textes qui seront soumis à la décision de l'Assemblée générale des Nations Unies, lors de sa prochaine session, durant l'automne de 1950, sont muets sur ce chapitre. Du moins, les débats au cours desquels ces textes ont été élaborés, ont-ils montré que les Nations Unies ne se dissimulaient pas la nécessité de traiter la question, le cas échéant, sur le plan de la solidarité internationale. Elles se sont écartées, toutefois, des formules générales (qui eussent satisfait la logique et correspondu à la généralité du problème) parce qu'elles n'ont pas voulu anticiper, en quelque sorte, sur leurs décisions futures. Apparemment, elles ont préféré confier au Haut Commissaire le soin de les informer, le moment venu, des aspects divers du problème des réfugiés qui, étant donné la variété du monde, se présente en effet ici et là de façon fort différente. Cependant l'exemple du plan d'assistance aux réfugiés de Palestine montre que la solidarité des Nations Unies n'est pas un vain mot.

Henri Coursier.