

## CHAPITRE II

### Les années 1947-1949 : Généralités

Le 1<sup>er</sup> juillet 1947, la Commission Préparatoire de l'Organisation Internationale pour les Réfugiés, assumait la responsabilité d'une mission sans précédents qui concernait environ 1.600.000 réfugiés et personnes déplacées se trouvant dans le monde entier.

C'était à la Commission Préparatoire et non à l'OIR elle-même que cette charge venait à incomber. En effet, bien que la « Constitution » de l'OIR eût été soumise à la ratification des divers pays dès le 15 décembre 1946, sept nations seulement — l'Australie, la Chine, les Etats-Unis, le Guatemala, l'Islande, la Nouvelle-Zélande et le Royaume Uni — avaient officiellement adhéré sans réserve à l'Organisation. Pour que la Constitution entrât officiellement en vigueur et que l'Organisation commençât à fonctionner il était nécessaire que 15 Etats membres se fussent engagés formellement à fournir 75% du budget d'exécution. Ce n'est que quatorze mois plus tard, le 20 août 1948, que ces conditions se trouvèrent réunies.

Mais au cours de ces quatorze mois, il n'en fallait pas moins pourvoir aux besoins matériels de 719.588 réfugiés<sup>1</sup> hommes, femmes et enfants, résidant dans des camps et des centres de rassemblement, la plupart en Allemagne et en Autriche, mais aussi dans le Moyen et l'Extrême-Orient. Un plus grand nombre encore d'apatrides, qu'on évalue à 900.000, et qui comprenait beaucoup de personnes arrachées à leurs foyers par la première guerre mondiale et les années de violence qui l'ont suivie par intermittence, vivaient sans assistance matérielle, mais attendaient de la nouvelle Organisation une protection juridique et politique et une aide leur permettant d'achever leur réintégration définitive dans la société.

La Commission Préparatoire, représentant sept Etats membres et treize autres qui avaient signé la Charte mais ne l'avaient pas ratifiée,

---

<sup>1</sup> Le rapport du Directeur Général pour le précédent exercice donnait le chiffre de 704.000. La différence résulte d'accords ayant un caractère rétroactif passés par la suite avec certaines puissances occupantes.

s'était réunie périodiquement à Genève et à Lausanne depuis février 1947, établissant des plans pour l'administration et le fonctionnement de l'OIR.

D'un jour à l'autre, la CPOIR devenait un organisme d'exécution; elle était dirigée tout d'abord par M. Arthur Altmeyer de l'Office américain de la Sécurité Sociale, puis, en août 1947, par M. William Hallam Tuck, ingénieur et ancien fonctionnaire des Etats-Unis, qui prenait le titre de Secrétaire exécutif.

Le 1<sup>er</sup> juillet, la CPOIR ne pouvait compter de façon assurée que sur une somme inférieure aux deux tiers des 155 millions de dollars de son budget, tel qu'il avait été initialement prévu. Il lui fallait, tâche immense et complexe, créer avec une partie des biens, le personnel et les principes directeurs des deux organismes auxquels elle succédait, une organisation unifiée dont le champ d'attribution devait s'étendre sur trente pays. Dans ces conditions, assumer, comme elle l'a fait, la responsabilité des opérations constituait un véritable « acte de foi ».

L'Administration Centrale fut établie à Genève, où elle regroupa les quatre éléments en fonctions à la date du 1<sup>er</sup> juillet: l'UNRRA à Paris, les services financiers de l'UNRRA et le CIR à Londres, et l'embryon de la Commission Préparatoire à Genève.

Les opérations commencèrent dans trois domaines principaux:

**Santé, Assistance et Entretien.** La CPOIR se chargeait de l'administration de centaines de centres de rassemblement et autres établissements abritant une population totale de 719.588 personnes, dont plus de 310.000 étaient d'origine polonaise. 155.000 personnes provenaient des trois Etats baltes, la Lettonie, la Lithuanie et l'Esthonie. On comptait plus de 100.000 Ukrainiens, 30.000 Yougoslaves et, en plus petits nombres, une vingtaine d'autres nationalités. Les Juifs représentaient un quart environ du total, les catholiques romains 35%, les catholiques grecs 7%, les grecs orthodoxes 14%, les protestants 14%. En l'espace de deux années, le nombre des personnes recevant l'assistance matérielle s'est ramené à 418.000.

La première tâche du Département de la santé, de l'assistance et de l'entretien a consisté à assurer un apport ininterrompu de tout ce dont ces personnes avaient besoin pour vivre: nourriture, habillement, fournitures médicales. A cette époque, quand la dépense d'un dollar, d'une livre ou d'un franc était une audace, les niveaux d'assistance étaient forcément assez bas, mais ils étaient cependant suffisants pour assurer la subsistance et pour prévenir un dépérissement physiologique ou psychologique. Pour la même raison, on s'est vu obligé de refuser l'assis-

tance et l'entretien aux candidats qui ne se trouvaient pas absolument dans le besoin.

Une autre préoccupation immédiate du Département a résidé dans l'application des critères selon lesquels les réfugiés se trouvent ou non qualifiés pour la protection de l'OIR, critères qui différaient sur certains points de ceux des organismes prédécesseurs. Les fonctionnaires, chargés dans les zones de reconnaître les droits des réfugiés à l'assistance de l'OIR, commencèrent à examiner minutieusement tous les candidats afin de s'assurer que la protection de l'OIR était bien refusée aux criminels de guerre, collaborateurs, traîtres et autres catégories de personnes spécialement exclues du mandat.

Dans la mesure où l'assistance matérielle ne devait pas se limiter à une distribution « statique » de secours, où il s'agissait non seulement de maintenir les réfugiés en vie et en bonne santé, mais aussi de les préparer à un avenir meilleur, il importait de lutter contre les effets de l'oisiveté. On institua, dans une mesure réduite pour commencer, des programmes d'emploi et de formation professionnelle qui furent continuellement développés et intensifiés au cours des deux années qui suivirent.

Pendant la première année, l'Administration était obligée de consacrer près de 75% de son budget d'exécution à l'assistance matérielle et moins de 25% à une tâche plus constructive: la réinstallation des personnes déplacées.

Il appartenait au **Département du Rapatriement et de la Réinstallation** de travailler à renverser cette proportion. Ce département avait pour mission essentielle de maintenir présente à l'esprit des personnes déplacées la possibilité d'être rapatriées, ainsi que d'organiser le transport de celles qui en avaient le désir; ensuite, de négocier des accords avec les gouvernements en vue de l'admission de réfugiés en qualité d'immigrants, et enfin de les transporter vers leur nouvelle patrie, par terre, par mer et quelquefois par air.

Nous avons mentionné au chapitre premier les mouvements de rapatriement collectifs qui ont eu lieu à la fin de la guerre. Mais il devint bientôt évident que ces mouvements tiraient à leur fin. La Division du rapatriement s'organisa pour donner effet à la mission que sa Charte prescrit à l'OIR: communiquer aux personnes déplacées des renseignements sur les conditions régnant dans leur pays d'origine, renseignements réunis et présentés par ces pays eux-mêmes. La Division resta en liaison avec les missions gouvernementales de rapatriement tant que ces missions se trouvèrent dans les zones. Mais, en dépit de ces efforts, le nombre des rapatriés restait assez faible. Au cours de la première année, il oscil-

lait aux alentours de 4.000 par mois. Pendant la seconde année, la moyenne mensuelle était de 1.146; le total des personnes rapatriées pendant ces deux années s'est élevé à environ 65.000.

Par contre les opérations de la Division de la réinstallation n'ont cessé de se traduire par une courbe ascendante. L'OIR a repris du CIR de nombreux accords officiels et des arrangements officieux conclus avec un certain nombre de pays européens et de l'Amérique latine en vue de la réinstallation des personnes déplacées. Le CIR lui a transféré trois navires de l'armée américaine qu'il avait affrétés et qui étaient utilisés pour le transport des réfugiés.

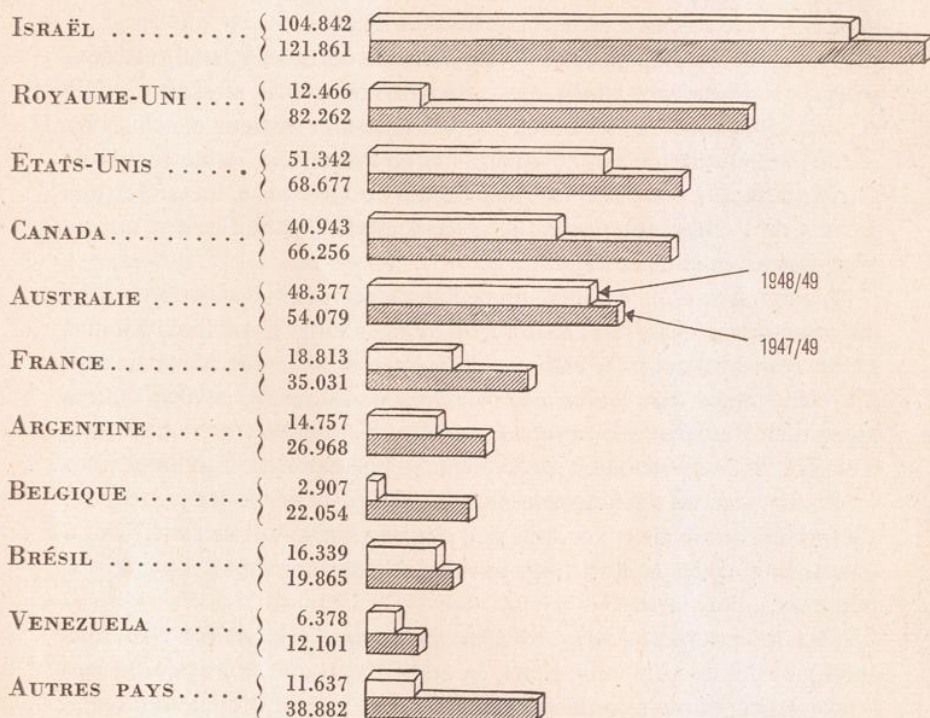
L'administration entama immédiatement des négociations avec divers gouvernements pour s'efforcer d'augmenter les possibilités d'immigration existantes et pour élaborer de nouveaux projets de réinstallation. En même temps, elle se mit à la recherche de nouveaux navires susceptibles d'être affrétés au moyen des devises disponibles, dont beaucoup n'étaient pas convertibles ou n'avaient qu'une convertibilité limitée.

En l'espace de deux ans, le nombre des pays et des territoires non autonomes qui avaient accueilli des réfugiés immigrants s'était élevé à quatre-vingt-cinq; la flotte des navires affrétés par l'OIR comprenait trente-six unités.

Dès les premiers jours, on avait prévu que les critères rigoureux appliqués par de nombreux Etats, en matière de santé et d'aptitude professionnelle, pour la sélection des candidats à l'immigration, aboutiraient inévitablement à la constitution d'un « groupe résiduel » formé de personnes « refusées » en raison d'incapacités physiques, ou pour d'autres motifs d'ordre social ou économique. Au début, les pays d'accueil ne rejetaient pas seulement les demandes présentées par des réfugiés dont il était évident que les possibilités de travail étaient fortement réduites — malades chroniques, vieillards, aveugles, amputés — mais refusaient également de nombreux candidats qui auraient pu en fait subvenir à leurs besoins : jeunes gens, personnes d'âge mûr, familles comportant une trop forte proportion de personnes à charge par rapport aux travailleurs, réfugiés exerçant des professions intellectuelles plutôt que manuelles et même, pour citer des cas extrêmes, des gens d'un physique ingrat ou de petite taille.

L'Organisation n'a cessé d'adresser des appels aux nations pour les inviter à assouplir les critères d'immigration, et à laisser tempérer par la charité, la notion de défense de leurs intérêts; certains gouvernements ont fait parvenir des réponses encourageantes. Il faut cependant que ces nations fassent preuve d'une générosité plus grande encore si l'on veut que l'OIR puisse achever sa tâche.

## Réfugiés Réinstallés



L'OIR et les pays d'accueil firent œuvre de pionniers en créant conjointement de nouvelles techniques d'immigration assistée. Dans la plupart des cas, le pays intéressé envoya sur place ses propres missions de sélection — composées de fonctionnaires de l'immigration, de médecins, de spécialistes de l'emploi, et d'autres experts — afin d'interroger les candidats à l'immigration dans les centres de réinstallation de l'OIR. Les réfugiés qui furent acceptés furent dirigés par l'OIR sur des centres d'embarquement d'où ils gagnèrent leur destination définitive à bord de trains et de bateaux affrétés par l'OIR.

D'autres méthodes furent appliquées pour réinstaller les réfugiés patronnés par des garants, ce qui constitue l'émigration individuelle.

Au cours de la première année d'activité, la plupart des personnes réinstallées partirent pour des pays européens — Royaume-Uni, Belgique, France, Pays-Bas — tandis que de faibles contingents se rendaient outre-mer, au Canada, au Brésil, au Vénézuéla et ailleurs. Au contraire, la

deuxième année fut marquée d'une façon frappante par l'ampleur prise par la réinstallation outre-mer. Au cours de cette période, les vastes projets de réinstallation collective de l'Australie et des Etats-Unis, ainsi que l'afflux considérable d'émigrants juifs en Israël, mouvement organisé par les sociétés bénévoles juives dont les dépenses furent remboursées par l'OIR, firent monter en flèche la courbe de la réinstallation.

Au 30 juin 1949, l'OIR et les organisations qui collaborent à sa tâche avaient réinstallé un total de 538.035 personnes dont 348.328 dans le cadre de la réinstallation collective et 189.707 par l'émigration individuelle.

Durant cette période de 24 mois, cinq nations avaient donné des foyers et du travail à plus de 50.000 réfugiés. Israël en avait accueilli 121.861; le Royaume-Uni, 82.262; les Etats-Unis, 68.677; le Canada, 66.256, et l'Australie, 54.079. En outre, 35.031 réfugiés étaient réinstallés en France, 26.968 en Argentine, 22.054 en Belgique, 19.865 au Brésil et 12.101 au Vénézuéla.

Le troisième grand domaine d'activité, la sauvegarde des droits des réfugiés qui, par définition, ne sont pas en mesure de bénéficier de la protection d'un gouvernement, relevait du :

**Département de la Protection, du Mandat et des Réparations.** Ce Département avait hérité d'une tradition vieille de 25 ans en matière de protection juridique des apatrides, tradition créée par l'Office Nansen, les Hauts-Commissaires de la Société des Nations et le CIR. A leur suite, l'OIR assumait la charge de veiller à l'application d'une multitude de protocoles, d'accords et d'arrangements conclus entre les divers gouvernements, et qui visaient à améliorer, par divers moyens, la situation juridique des apatrides.

Citons, parmi ces instruments, l'accord sur la délivrance de la pièce appelée « document de Londres », connue actuellement sous le nom de « titre de voyage de l'OIR ». Ce document, reconnu et délivré par seize gouvernements, et que neuf autres se bornent à reconnaître, aide à surmonter l'une des plus graves difficultés auxquelles se heurte le réfugié, l'impossibilité dans laquelle il se trouve de franchir les frontières, faute de passeport. Le titre de voyage représente pour le réfugié non seulement un document pouvant être visé pour des voyages à l'étranger; il donne également l'assurance aux pays dans lesquels il peut se rendre que l'Etat qui a délivré le titre de voyage autorisera le retour du titulaire sur son territoire dans un délai fixé.

Une autre activité importante du Département a été la représentation juridique des réfugiés en matière de droits de propriété, de mariage

et de divorce, d'actions pénales et civiles et lorsqu'il s'agissait de s'opposer à des procédures injustes de déportation ou d'expulsion.

En ce qui regarde le mandat, le Département a donné des avis juridiques sur l'interprétation de la Charte de l'OIR, notamment dans les dispositions relatives à l'admissibilité.

Un petit bureau, chargé des questions concernant les réparations, a surveillé la perception, la liquidation et la répartition de biens tombés en deshérence, ou pillés par les nazis, et du produit de ventes d'avoires allemands dans des pays neutres, dont la valeur représente 20 millions de dollars, affectés par les Alliés, au titre des réparations, au reclassement des victimes non rapatriables des persécutions nazies et fascistes.

Tous les services d'exécution de l'OIR ont bénéficié de l'appui du **Département du budget et de la gestion administrative** et de la collaboration de certaines divisions indépendantes et de bureaux relevant directement du Directeur général. Le Département du budget et de la gestion administrative est, entre autres, chargé du recrutement, de l'affectation aux divers services et de la surveillance d'un personnel international comptant près de 2.500 membres, représentant 34 nationalités; des communications postales, télégraphiques et téléphoniques avec les directions et délégations régionales dans 27 pays des cinq continents; de la préparation d'un budget annuel s'élevant à 155 millions de dollars, pour des opérations traitées en 51 monnaies différentes, ainsi que de la traduction et de la reproduction de centaines de documents, dans les deux langues officielles, le français et l'anglais.

Le **Service des approvisionnements et transports** achète les vivres, les vêtements et d'autres approvisionnements, par cargaisons entières, sur tous les marchés du monde, et surveille le fonctionnement des innombrables rouages nécessaires pour amener tout ce ravitaillement jusqu'aux consommateurs, les réfugiés.

Le **Service des plans et opérations régionales** et le **Bureau des statistiques et comptes rendus** assistent le Directeur général en fournissant les renseignements sur lesquels se fondent les décisions de politique générale. Le **Directeur des services financiers** et le **Conseiller principal** donnent des avis en matière de finances et de droit. Le **Service d'information** assure la liaison avec le grand public par tous les moyens de diffusion, journaux, revues, radio, cinéma et s'efforce d'entretenir dans l'opinion l'intérêt porté au problème des réfugiés.

Le **Conseil de recours** en matière d'admissibilité est un organisme particulier qui jouit, dans le cadre de l'OIR, d'une position semi-autonome. Tout réfugié qui n'a pas été reconnu par les fonctionnaires compétents

comme ayant droit à l'assistance de l'OIR est informé qu'il a le droit d'interjeter appel de cette décision auprès du Conseil de recours, composé de juristes éminents. En 1948/49, cet organisme a été saisi de 8.082 appels, il a infirmé 2.141 décisions de première instance.

Dans le présent chapitre du rapport, on s'est efforcé de présenter, dans leurs grandes lignes, les résultats obtenus en deux ans d'activité par la Commission préparatoire et par l'OIR elle-même. Les chapitres suivants traiteront en détail de l'œuvre accomplie par les divers départements et divisions de l'Organisation au cours du deuxième exercice, soit du 1<sup>er</sup> juillet 1948 au 30 juin 1949.

## Perspectives futures

L'OIR est parvenue aux deux tiers de son existence. La période que passe en revue le présent rapport venait de s'achever lorsque le Conseil Général de l'OIR, réuni en session spéciale, réaffirma les intentions des auteurs de la Constitution. L'OIR devrait achever sa tâche en trois ans, soit le 30 juin 1950, et entrer en liquidation aussitôt que possible après cette date.

Afin de circonscrire de façon précise l'étendue du problème qui reste à résoudre, il fut décidé d'achever l'enregistrement des réfugiés pour la date du 31 août 1949, et, sous réserve de quelques exceptions de faible portée numérique, de ne plus accepter de demandes après cette date. Les admissions dans les camps prendront fin au 31 Décembre 1949 et les camps eux-mêmes seront fermés le 30 juin 1950.

Avant cette date, l'OIR doit s'efforcer d'avoir trouvé des occasions de rapatriement ou de réinstallation correspondant au nombre — qu'on évalue à 692.000 — des réfugiés qui sont encore sous son mandat. Avec le concours des sociétés bénévoles, des églises, des gouvernements et des autorités d'occupation, elle cherchera à conclure des arrangements de caractère humanitaire pour la continuation de l'assistance et de la protection juridique à ceux qui ne peuvent être ni rapatriés ni réinstallés en raison de désavantages physiques, économiques ou sociaux.

Pour ces derniers, pour la foule tragique de ceux qui constituent ce qu'il est convenu d'appeler « les cas difficiles », il n'y a d'espoir que dans un élan nouveau de charité active de la part des individus comme des nations.