



Doc. 43

12 mai 1951

Avant-projet de Convention relative à la création d'un office européen des réfugiés

Rapport¹

Commission des migrations, des réfugiés et de la population

Rapporteur: M. Georges PERNOT, France

1. 1951 - 3e session - Première partie



A. Exposé des Motifs

1.

La commission Spéciale des Réfugiés, selon le mandat qui lui est confié par la résolution de l'Assemblée Consultative en date du 26 août 1950 (Doc. 133, 1950) a élaboré un avant-projet de Convention relative à la création d'un office européen des réfugiés. En premier lieu la Commission a essayé de donner une définition du terme « réfugié ». Pour des raisons pratiques la commission a accepté provisoirement la définition la plus large de ce terme. Par la suite, la commission est tombée d'accord sur les tâches à confier à la nouvelle organisation (voir les art. 1 et 3 du projet de Convention ci-annexé).

En outre la commission a pris connaissance avec satisfaction de la résolution du Comité des Ministres du 4 mai 1951 (Doc. 18) autorisant le Secrétaire Général à convoquer une réunion d'experts qui se tiendra prochainement et dont les conclusions porteraient notamment sur la définition même du problème à résoudre dans le cadre européen.

En vue de ce qui précède, la commission soumet à l'Assemblée une Recommandation qui, d'une part, propose une approbation générale des buts et des principes du projet de Convention et qui, d'autre part, fait quelques recommandations d'ordre général relatives aux tâches à accomplir par la réunion d'experts.

Finalement la commission spéciale a été saisie d'une proposition de résolution relative au problème des réfugiés présentée par M. Edberg et consorts (Doc. 27) où est exprimé le désir que certaines mesures spéciales soient étudiées par la réunion d'experts sus-indiquée. Cette proposition de résolution a été approuvée par la Commission Spéciale avec quelques légères modifications et par conséquent est également soumise à l'Assemblée pour approbation.

B. Projet de Recommandation¹²

« L'Assemblée,

Considérant que le Comité des Ministres, en complet accord avec la Recommandation n° 30 du 26 août 1950, a reconnu le caractère de particulière urgence du problème des réfugiés,

Considérant que ce problème est étroitement lié au problème plus général de la main-d'oeuvre et de l'émigration,

Ayant pris connaissance du projet de Convention Internationale préparé par sa Commission Spéciale des Réfugiés et portant création d'un Office Européen des Réfugiés,

Approuve le but et les principes généraux de ce projet de Convention reproduit en annexe,

Prend acte avec satisfaction de la décision du Comité des Ministres de faire convoquer à bref délai par le Secrétaire Général une réunion préparatoire d'experts chargés d'examiner les mesures propres à résoudre le problème des réfugiés et des excédents de population,

Demande que le projet de Convention internationale préparé par la Commission Spéciale des Réfugiés soit communiqué à cette réunion,

Demande en outre que l'attention des experts soit spécialement attirée d'une part sur les articles 1, 2 et 3 de ce projet et, d'autre part, sur l'aspect spécifiquement européen du problème considéré;

Demande également que, compte tenu des réalisations obtenues par les divers organismes internationaux dont la compétence s'étend aux questions des réfugiés et de la main-d'oeuvre, le Comité d'experts mette le Secrétariat Général en mesure de dégager une ligne de politique commune européenne en ce qui concerne la migration en général et les réfugiés en particulier, avant la Conférence Générale de Migration de l'O. I. T. qui se tiendra au mois d'octobre à Naples;

Demande enfin que le rapport du Secrétaire Général sur les travaux de la réunion d'experts soit communiqué à l'Assemblée et à la Commission Spéciale des Réfugiés.

2. Adopté. Voir 15^e Séance et Rec. 2.

C. Projet de Résolution³

« Prenant acte avec satisfaction de la décision prise par le Comité des Ministres de convoquer une réunion d'experts des gouvernements-membres, chargés d'essayer de trouver une solution au problème des réfugiés et de la surpopulation,

Considérant que les dangers évidents d'ordre économique et politique, inhérents au problème des réfugiés et de la surpopulation, exigent des mesures immédiates et concrètes, susceptibles de remédier, dans toute la mesure possible, à cette situation, qui découle de la deuxième guerre mondiale et de la division de l'Europe,

L'Assemblée

Déclare qu'elle désire vivement que le Comité des experts, lorsqu'il abordera cette question ainsi que le Secrétariat Général, étudient tout particulièrement les mesures suivantes :

1. Il importe de préciser, en prenant pour base les réponses aux questionnaires sur la situation actuelle des réfugiés, ce qui doit être considéré comme une tâche européenne appelant une solution commune. On doit examiner quel est l'effort qu'on peut raisonnablement exiger du pays d'accueil lui-même et quelle aide on peut attendre des autres pays-membres du Conseil de l'Europe.
2. On peut prévoir qu'une étude approfondie démontrera que le problème des réfugiés, tel qu'il se pose en Allemagne occidentale, et les problèmes de surpopulation dans d'autres pays, ne peuvent être résolus sans recourir à certaines mesures d'émigration. Dès le début il faudra donc étudier la question de savoir jusqu'à quel point il est possible de trouver une solution partielle, qui se rattacherait au programme de l'Organisation des Nations Unies pour le développement des pays arriérés ainsi qu'au programme des Etats-Unis, établi dans le même ordre d'idées, et connu sous le nom de « Point 4 » du Président Truman.
3. En outre, il est nécessaire de prendre en considération le fait que dans de nombreux cas, certains pays d'outre-mer dont l'économie est plus développée n'accueillent que des immigrants appartenant aux catégories « d'âge productif » en limitant souvent leur choix aux techniciens, aux ouvriers spécialisés et aux ouvriers agricoles. - Étant donné que, quelles que soient les circonstances, la formation professionnelle constitue la condition essentielle de l'embauche, il est extrêmement important d'étudier la possibilité de mettre en vigueur, parmi les réfugiés et toutes les personnes sans travail, et sous une direction européenne commune, un large système de formation professionnelle.
4. Il est à prévoir que beaucoup d'ouvriers spécialisés chercheront un emploi hors d'Europe. Néanmoins, étant donné que ni du point de vue économique, ni du point de vue démographique, l'Europe n'aurait le moindre avantage à exporter des ouvriers qualifiés en quantités plus ou moins importantes, il est nécessaire d'étudier sérieusement la question de savoir si les pays européens qui ne connaissent point de problème de réfugiés et de surpopulation, mais doivent plutôt faire face, clans divers secteurs économiques, à une pénurie de main-d'oeuvre, ne pourraient accepter d'ouvrir leurs frontières à un certain quota d'ouvriers immigrés dont ils faciliteraient la spécialisation professionnelle, conformément au point 3) ci-dessus.
5. Cependant, il semble probable que le problème des réfugiés et de la surpopulation ne pourra être que très partiellement résolu par une immigration contingentée à destination des pays qui, pour leur part, ignorent ce problème. - Néanmoins, en partant de l'hypothèse que la mise en oeuvre effective de la formation professionnelle créera de nouvelles possibilités d'emploi pour les réfugiés et tous les chômeurs dans les territoires où ces derniers se trouvent actuellement, on doit faire en sorte qu'un système d'enseignement technique et artisanal, organisé sous une direction européenne commune, devienne partie intégrante de l'économie normale des diverses régions où se trouvent les réfugiés et la surpopulation, et que ce système se combine avec des mesures tendant à l'emploi d'une capacité productive, inutilisée jusqu'ici en Europe centrale, en attachant une attention particulière aux industries susceptibles de pâtir des suites d'embouteillages, et au déséquilibre existant entre les différents secteurs de l'industrie.
6. Étant donné toutefois que, pour l'instant, il semble seulement possible de parvenir ainsi à une solution partielle, en l'absence d'une solution plus radicale du problème d'ensemble, il faudra étudier sérieusement la question de savoir si l'on ne pourrait employer un nombre considérable de réfugiés et de chômeurs dans des travaux publics européens. Il s'agirait évidemment, en l'occurrence, de programmes présentant un intérêt commun pour plusieurs pays. On pourrait, en tout premier lieu, considérer les projets établis dans le domaine des communications européennes.

3. Adopté. Voir 15e séance et Rés. 3.

7. Il faudra étudier avec soin le problème du financement de l'effort commun entrepris en Europe pour résoudre la question des réfugiés et de la surpopulation. Cet effort devra probablement s'exprimer en grande partie sous forme de cotisations communes, afin de créer des possibilités d'investissement. On devra rechercher jusqu'à quel point une entreprise de la nature de celles que nous avons indiquées ci-dessus pourrait être financée au moyen de crédits internationaux ou par un emprunt à garantie internationale.
8. Enfin, du point de vue social, il faudra établir jusqu'à quel point la participation aux mesures destinées à résoudre les problèmes de l'habitat des réfugiés peut être considérée comme une tâche européenne commune. Dans l'étude de cette question, il conviendra de prendre en considération les variations qui se produisent dans les possibilités d'offres d'emploi. »

Annexe ANNEXE

PROJET DE CONVENTION PORTANT CRÉATION D'UN OFFICE EUROPÉEN DES RÉFUGIÉS

Les gouvernements Membres du Conseil de l'Europe...

Article I

Il est institué un Office Européen des Réfugiés, doté des pouvoirs et chargé des fonctions prévues dans les dispositions ci-dessous.

Article II

Est considérée comme « réfugiée », aux termes de la présente convention, toute personne qui, par suite des événements politiques des deux guerres mondiales, se trouve sans établissement de son choix, après avoir abandonné sa résidence sous l'effet de la contrainte ou de la menace physique, exercée du fait de ses opinions politiques, ou de son appartenance religieuse ou nationale, ou de son origine ethnique.

Article III

L'Office Européen des Réfugiés a pour tâche d'aider au rétablissement des réfugiés européens, sans distinction ou discrimination aucune, conformément à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948 et à la Convention Européenne des Droits de l'Homme de 1950.

A ces fins, il a compétence pour :

- a. assurer la protection juridique et politique des réfugiés européens, soit en intervenant auprès des gouvernements, soit en provoquant ou en facilitant des accords avec ceux-ci;
- b. instituer des relations de collaboration avec l'O. N. U. et le Haut Commissariat pour les Réfugiés dans le but d'accroître l'efficacité de son action et d'éviter les doubles emplois;
- c. arrêter, en collaboration avec les gouvernements intéressés et éventuellement avec d'autres organismes internationaux, les principes généraux d'une politique visant au reclassement et au plein emploi des réfugiés suivant une répartition géographique qui tiendrait également compte de la nécessité d'éviter des pressions démographiques aux frontières de certains pays.
- d. élaborer, sur la base des principes généraux dégagés conformément au paragraphe précédent, des plans concrets de reclassement et de rétablissement tant en Europe que dans les pays d'Outre-Mer, et d'aider à la réalisation de ces plans;
- e. proposer aux gouvernements intéressés les plans de financement propres à réaliser les objectifs prévus au paragraphe (d);
- f. établir des liaisons permanentes avec les associations représentatives des réfugiés ainsi qu'avec les organisations de bienfaisance et de secours, religieuses ou laïques, nationales ou internationales;
- g. assumer, soit au sein du Secrétariat Général du Conseil de l'Europe, soit dans le cadre propre de l'Office, toute tâche administrative ou exécutive découlant de l'action du Conseil ou de l'Office.

Article IV

L'Office Européen peut également être chargé de toute autre tâche internationale qui lui aurait été confiée par décision commune des représentants des Hautes Puissances Contractantes à l'Assemblée Consultative et de leurs représentants au Comité des Ministres.

Article V

L'Office Européen des Réfugiés comprend :

1. un Conseil d'Administration;
2. un Directeur Général ainsi que le personnel nécessaire à l'accomplissement de sa tâche.

Article VI

Le Conseil d'Administration est composé de sept membres nommés par les représentants des H. P. C. au Comité des Ministres, et de sept autres membres nommés par les représentants des H. P. C. à l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe. Il ne peut y avoir plus d'un membre ayant la nationalité d'une H. P. C.

Le Directeur Général siège au Conseil d'Administration avec voix consultative. Tout gouvernement intéressé, membre du Conseil de l'Europe, dont aucun ressortissant n'aurait de siège au Conseil d'Administration/ pourrait déléguer au Conseil un Commissaire qui prendrait part aux délibérations avec voix consultative.

Article VII

La durée du mandat du Conseil d'Administration est d'un an. Les membres sont rééligibles. La composition du Conseil est renouvelable partiellement suivant un système arrêté par les représentants des H. P. C. au Comité des Ministres et à l'Assemblée Consultative.

Article VIII

Le Conseil d'Administration détermine la politique générale de l'Office, contrôle la gestion du Directeur Général, reçoit les rapports périodiques de celui-ci, approuve le budget administratif de l'Office, et fait toutes recommandations qu'il jugera utile en vue de la réalisation des buts de l'Office.

Article IX

Le Conseil d'Administration prend ses résolutions, dans les matières autres que la procédure, à la majorité des deux tiers des voix exprimés. Ses décisions en matière de procédure sont prises à la majorité simple des voix exprimées.

Article X

Le Conseil d'Administration établit son règlement intérieur, qui comprend obligatoirement toute disposition transmise à cet effet par les représentants des H. P. C. au Comité des Ministres et à l'Assemblée Consultative.

Article XI

Les décisions des représentants des H. P. C. au Comité des Ministres et à l'Assemblée Consultative sont prises conformément aux règles de procédure et de vote prévues dans leurs règlements intérieurs respectifs.

Article XII

Les recommandations du Conseil d'Administration sont transmises à l'Assemblée Consultative. Après discussion éventuelle au sein de celle-ci, les représentants des H. P. C. à l'Assemblée formulent leur avis qui est transmis, accompagné de la recommandation du Conseil d'Administration, aux représentants des H. P. C. au Comité des Ministres. Ceux-ci donnent la suite qu'ils jugent utile après débat éventuel au sein de ce Comité.

Article XIII

Le Conseil d'Administration adresse chaque année au Comité des Ministres et à l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe des rapports auxquels sont annexés ceux du Directeur Général.

Article XIV

Le Directeur Général est désigné par une décision concurrente des représentants des H. P. C. à l'Assemblée Consultative et de leurs représentants au Comité des Ministres, sur proposition du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Cette désignation est pour cinq ans. Le mandat est renouvelable.

Article XV

Le Directeur Général prépare le budget administratif de l'Office, en assure l'exécution et fournit toute assistance administrative demandée par les organes du Conseil de l'Europe.

Article XVI

Le Directeur Général représente l'Office Européen auprès des gouvernements et des organisations internationales, assure l'exécution de la politique générale et des décisions particulières du Conseil d'Administration, passe les contrats administratifs au nom de l'Office, et assure la liaison avec le Conseil de l'Europe.

Article XVII

Le Directeur Général, ainsi que le personnel, font partie du Secrétariat du Conseil de l'Europe et, à ce titre, les règles concernant l'indépendance, les privilèges et immunités et le statut du personnel du Secrétariat Général leur sont applicables.

Article XVIII

Les recettes sont assurées par les contributions ou les subventions des gouvernements, par les dons des particuliers ainsi que par des emprunts. Les contributions sont réparties entre les H. P. C. suivant un plan élaboré par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe avec l'assentiment des gouvernements intéressés.

Article XIX

Les dons sont acceptés par le Directeur Général avec l'autorisation du Conseil d'Administration de l'Office.

Article XX

Les propositions d'emprunts sont formulées par le Directeur Général et transmises, avec l'avis du Conseil d'Administration et la recommandation des représentants des H. P. C. à l'Assemblée Consultative, aux représentants des H. P. C. au Comité des Ministres. Ceux-ci autorisent le Directeur Général à passer les contrats avec les intéressés.

Article XXI

Toute approbation donnée à une dépense n'est définitive qu'après décision prise conformément aux dispositions précédentes pour établir les recettes correspondant à ces dépenses.

Article XXII

Le siège de l'Office est fixé à Strasbourg. Il pourra être transféré en tout autre lieu par décision du Conseil d'Administration.

Article XXIII

L'Office et les membres du Conseil d'Administration jouissent sur le territoire des H. P. C. des immunités et privilèges nécessaires à l'exercice de leurs fonctions.

Article XXIX

L'Office possède la personnalité juridique et la capacité de contracter, d'acquérir, d'aliéner des biens mobiliers et immobiliers, d'ester en justice, d'emprunter ou de donner sa garantie à des emprunts, et de se livrer à toutes autres opérations nécessitées par l'accomplissement de ses fonctions.

Article XXV

L'Office, ses biens et avoirs, quels que soient leur siège et leurs détenteurs, jouissent de l'immunité de juridiction, sauf dans la mesure où le Conseil d'Administration y a expressément renoncé. La renonciation ne peut s'étendre à des mesures d'exécution forcée, à moins que, s'agissant d'opérations d'une nature commerciale, le Conseil d'Administration n'ait, par une décision spéciale, renoncé à ce privilège.

Article XXVI

Les locaux et bâtiments de l'Office sont inviolables; ses biens et avoirs, où qu'ils se trouvent et quels que soient leurs détenteurs, sont exempts de toute perquisition, réquisition, confiscation, expropriation, ou de toute autre forme de contrainte administrative ou judiciaire.

Article XXVII

Les archives de l'Office, et, d'une manière générale, tous les documents lui appartenant ou détenus par lui, sont inviolables où qu'ils se trouvent.

Article XXVIII

(dispositions concernant les devises)

Article XXIX

L'Office, ses avoirs, revenus et autres biens sont exonérés :

- a.* de tout impôt direct et indirect, à moins qu'il ne s'agisse de la simple rémunération de services d'utilité publique;
- b.* de tous droits de douane, prohibitions et restrictions d'importation et d'exportation, frappant les articles destinés à l'accomplissement de ses tâches ou à l'exécution des travaux assumés par lui-même; les articles ainsi importés en franchise ne seront pas vendus sur le territoire du pays dans lequel ils auront été introduits, sauf à des conditions agréées par le gouvernement de ce pays.

Article XXX

Tout litige entre l'Office et les particuliers au sujet de fournitures, travaux et achats immobiliers effectués pour le compte du Conseil, est soumis à une juridiction administrative dont la structure sera déterminée par arrêté du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, approuvé par le Comité des Ministres.