



Doc. 367

04 juillet 1955

Représentatn spécial du Conseil de l'Europe pour les réfugiés nationaux et les excédents de population

Proposition de recommandation¹

Commission des migrations, des réfugiés et de la population

M. Etienne de la VALLEE POUSSIN, Belgique

1. 1955 - 7e session - Première partie



A. Projet de recommandation

L'Assemblée,

Ayant examiné le rapport présenté par M. Pierre Schneider, Représentant Spécial du Conseil de l'Europe pour les réfugiés nationaux et les excédents de population;

Remerciant M. Schneider d'avoir défini, selon les vœux qu'elle a manifestés à maintes reprises, des solutions simples et efficaces permettant de résoudre sans perdre de temps un problème de première importance pour l'Europe;

Considérant que l'action entreprise par le Représentant Spécial ne peut être poursuivie avec efficacité que par une prolongation de son mandat,

Recommande au Comité des Ministres :

1. de procéder sans délai à la création d'un Fonds, alimenté par les contributions recouvrables des États membres du Conseil et destiné à financer, par l'octroi de prêts remboursables, l'installation de réfugiés nationaux ou d'excédents de population;
2. de proroger la mission confiée au Représentant Spécial;
3. d'adopter le projet d'organe coordinateur tel qu'il est présenté par M. Pierre Schneider.

B. Exposé des motifs (présenté par M. de la VALLÉE POUSSIN, rapporteur)

1.

L'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe s'est intéressée au sort des réfugiés et des exilés dès sa première Session. Elle a voté en 1949 une directive (Doc. 109) qui indiquait clairement et sa volonté d'intervenir et la conscience claire qu'elle avait de l'ampleur et de la complexité du problème. Il me paraît nécessaire de reproduire intégralement, en exergue de mon rapport, ce texte important qui a été au point de départ de l'action menée par l'Assemblée et sa commission depuis six ans :

« Sur la proposition de la commission des Questions juridiques et administratives, l'Assemblée décide que soient prises les mesures préparatoires suivantes, pour permettre l'inscription de la question des réfugiés d'Europe à l'ordre du jour de la prochaine session.

1. Le Secrétariat du Conseil de l'Europe est chargé de réunir toute la documentation nécessaire pour informer complètement l'Assemblée et la commission sur le problème des réfugiés, et, à cet effet, de prendre les contacts nécessaires avec l'O. N. U., et principalement avec l'O. I. R., avec les gouvernements des États européens, les services administratifs compétents et les oeuvres privées intéressées.

2. L'Assemblée demande au Secrétariat de porter ses investigations notamment sur les objets suivants : le statut juridique des diverses catégories de personnes déplacées; leur possibilité de trouver du travail en Europe ou d'émigrer; les besoins matériels et moraux auxquels Il y aurait lieu de faire face, particulièrement en ce qui concerne le hard core, ainsi que les i doubles emplois éventuels dans les organisations existantes ou les domaines qui ne sont couverts par aucune instance administrative. »

A la session suivante, l'Assemblée reprit d'une façon plus approfondie l'étude du problème des réfugiés et adopta une recommandation dans laquelle elle disait :

« L'Assemblée,

Profondément émue par la situation qu'ont créée en Europe les migrations de populations et par la grande détresse des réfugiés l de toute catégorie;

Reconnaissant l'obligation solidaire des Membres du Conseil de l'Europe d'alléger les souffrances des réfugiés européens;

Convaincue que la solution de ce problème implique une étroite collaboration internationale et plus particulièrement entre les Membres du Conseil de l'Europe conformément aux principes de solidarité européenne et de morale civique définis par le Statut du Conseil;

Considérant enfin qu'il est de la plus grande urgence de créer immédiatement un service provisoire dans le but de parer aux besoins les plus pressants,

Signale au Comité des Ministres l'urgente nécessité de venir en aide à tous les réfugiés et prie le Comité, d'une part, de recommander aux gouvernements des Membres du Conseil de l'Europe de prendre sur le plan national toutes les mesures qu'ils jugeront propres à améliorer le sort des réfugiés, et, d'autre part, de créer immédiatement, dans le cadre du Secrétariat Général du Conseil de l'Europe, un service provisoire destiné à étudier les problèmes que pose la situation juridique des réfugiés. »

Néanmoins, de septembre 1949 au 12 décembre 1953, date à laquelle le Comité des Ministres a confié à M. le Président Schneiter la fonction de « Représentant Spécial du Conseil de l'Europe pour les réfugiés nationaux et les excédents de population », il s'est écoulé plus de quatre ans pendant lesquels les excellentes intentions du Conseil de l'Europe ne se sont incarnées dans aucune action concrète et efficace en faveur des millions d'Européens privés de patrie, qui réclamaient des secours d'urgence. En fait, le Conseil de l'Europe n'a contribué en rien à l'effort collectif entrepris à cette époque avec des moyens de fortune et une coordination insuffisante par l'O. I. R., le Haut Commissaire des Nations Unies, le P. I. C. M. E. et le C. T. M. E., par plusieurs gouvernements confrontés plus immédiatement avec ces détresses et par un grand nombre d'oeuvres et d'institutions privées.

Pendant ces quatre ans tout a évolué. Les problèmes juridiques ont été réglés à la Conférence de Genève. Le sort des millions de réfugiés a pu être amélioré par leur émigration dans les pays d'outre-mer ou par leur installation définitive en Occident. Toutefois les misères des exilés sont loin d'être soulagées de façon suffisante et, à l'heure actuelle, des dizaines de milliers de personnes âgées, malades ou chargées d'enfants, vivent encore dans des camps surpeuplés, et des milliers d'autres traversent encore sans cesse le rideau de fer et viennent demander asile dans l'Europe libre.

D'autre part on s'est rendu compte que l'Europe se trouvait confrontée avec une crise démographique plus aiguë que celle qui résultait d'un afflux temporaire de réfugiés d'Europe centrale et orientale. Il est devenu clair que notre continent souffre d'une mauvaise répartition de la population sur son territoire et que plusieurs nations sont réellement dépassées par les difficultés et incapables de subvenir par leurs propres moyens aux besoins des populations excédentaires.

Si le Conseil de l'Europe n'a pas agi à temps pour résoudre les difficultés immédiates, s'il a renoncé de s'occuper du hard core et n'a pas proposé aux États européens intéressés de suivre une politique commune en ce qui concerne l'admission de nouveaux réfugiés, il a du moins poursuivi avec beaucoup de zèle et d'opiniâtreté l'étude du problème permanent des excédents de population.

A cet effet furent créées successivement une sous-commission des réfugiés et une sous-commission des excédents de population. Comme ces deux sous-commissions dépendaient de commissions différentes, l'Assemblée décida de les unir en une commission nouvelle, qui est la commission actuelle. L'intérêt pris à ses travaux par le Comité des Ministres, désireux de suivre de plus près une question à laquelle il attachait une importance particulière, justifia par la suite la création d'un comité de liaison dans lequel trois représentants de votre commission siègent avec trois représentants du Comité des Ministres.

Pendant le même laps de temps, le Secrétariat du Conseil de l'Europe, exécutant la Directive n° 3 avec une activité et une persévérance auxquelles il convient de rendre hommage, réunissait toute la documentation demandée par l'Assemblée. Il maintenait un contact constant et fructueux avec les organismes internationaux intéressés et il présenta au Comité des Ministres un rapport fort précis. Le Comité des Ministres, au vu de ce rapport, prit, le 4 juin 1951, une résolution dans laquelle il « soulignait à nouveau l'extrême urgence du problème » et « autorisait en conséquence » le Secrétaire Général à convoquer une réunion d'experts.

En vertu de ces instructions, le Secrétariat Général organisa successivement à Strasbourg deux réunions d'experts. La première se tint en juin 1951 et la seconde, plus complète, en septembre 1951. Le rapport définitif du comité des experts présenté à l'Assemblée à la session de 1952 fut favorablement apprécié par les deux organes du Conseil de l'Europe, mais deux ans devaient encore s'écouler avant le pas décisif. Ce n'est en effet que le 12 décembre 1953 que le Comité des Ministres « résolu à agir avec célérité et efficacité » et considérant la Recommandation 13 (1951) de l'Assemblée et la Résolution (51)57, qui avait souligné les lacunes existant dans le système de coopération internationale en matière de réfugiés et d'excédents de population, confiait à M. Pierre Schneider la mission de « Représentant Spécial du Conseil de l'Europe pour les réfugiés nationaux et les excédents de population ». Cette résolution précisait la mission de M. Schneider et définissait les grandes lignes de son action.

M. Schneider agit avec diligence. Dès le 20 mai 1954, il présentait un avant-rapport au Comité des Ministres et, celui-ci l'ayant approuvé il put adresser au Comité des Ministres, le 31 octobre, un rapport définitif. Ce rapport fut examiné par le Comité des Ministres qui décida, le 19 novembre 1954 (Résolution (54) 29) :

- a. d'approuver l'esprit qui a inspiré les lignes directrices du rapport présenté par M. Schneider;
- b. de proroger pour un an la mission à lui confiée par la Résolution (53) 35, en l'invitant à soumettre des propositions détaillées sur la base de son rapport, tout en prenant spécialement en considération la constitution du Fonds mentionné par ce document;
- c. de créer un comité, composé de hauts fonctionnaires des pays membres spécialisés dans le problème des réfugiés et des excédents de population, qui sera à la disposition de M. Schneider aux fins de consultation et aura qualité pour lui donner des avis;
- d. d'autoriser le Secrétaire Général à transmettre le rapport de M. Schneider à l'Assemblée Consultative.

Le rapport de M. Schneider se divise en trois parties :

1. le diagnostic de la situation actuelle;
2. l'action à poursuivre dans le domaine politique;
3. l'action à poursuivre dans le domaine financier.

1.1. 1. La situation telle qu'elle se présente actuellement

M. Schneider s'est rendu dans les pays intéressés et a eu des consultations avec les organisations internationales les plus compétentes afin d'éviter des chevauchements entre le Conseil de l'Europe et ces organisations.

Ses voyages d'études et ses contacts lui ont permis de dégager les faits suivants :

- a. Les Pays-Bas ont atteint un plafond démographique. L'excédent réel de main-d'oeuvre rend nécessaire l'émigration annuelle de 50 à 60.000 Néerlandais;
- b. La République Fédérale d'Allemagne peut, si elle dispose de capitaux suffisants, intégrer dans son économie les réfugiés accueillis jusqu'ici. Cependant, 60.000 familles d'agriculteurs se trouvent encore sans emploi et sans terres et pour elles il n'y a d'autre issue que l'émigration;
- c. L'Italie, par un aménagement plus complet du Sud et grâce à des capitaux étrangers, pourrait résorber une partie de son excédent de population. Cependant, 300.000 personnes devraient émigrer dans les dix années à venir ;
- d. La Grèce souffre d'un sous-équipement technique qui ne lui permet pas d'absorber les 40.000 réfugiés et les 30.000 personnes constituant l'excédent annuel de sa population. Il paraît nécessaire de faire émigrer dans les prochaines années environ 35.000 Grecs par an ;
- e. La Turquie a pu, grâce à un effort considérable, installer la majeure partie des 150.000 réfugiés venus de Bulgarie. L'intégration de ces réfugiés pourrait être accélérée si l'oeuvre du Gouvernement turc était soutenue par des crédits étrangers.

1.2. 2. Solutions préconisées dans le domaine politique

Les solutions préconisées par le Représentant Spécial sont les unes européennes, les autres extraeuropéennes. Un organe coordinateur européen serait créé pour en assurer l'exécution.

1.2.1. (a) Mesures européennes

De l'avis de M. Schneiter le processus d'intégration de l'excédent sur place n'est actuellement pas suffisamment développé faute de capitaux. L'action à mener dans ce domaine peut dès lors être confondue avec celle qui intéresse le développement économique du pays. Comme la plupart des pays intéressés ne disposent pas de possibilités financières suffisantes, une aide de l'étranger est indispensable pour permettre cette intégration sur place.

Un second moyen, permettant d'intégrer les réfugiés ou les excédents de population, consisterait à accroître les migrations intraeuropéennes. Le Représentant Spécial préconise un assouplissement des régimes administratifs actuels qui devrait être parallèle à l'intégration économique de l'Europe. Il souligne surtout la nécessité d'une campagne d'information auprès de l'opinion publique dans les pays les moins peuplés, afin de leur faire comprendre qu'en accroissant le nombre des producteurs directs, ils renforceraient leur marché intérieur et leur dynamisme économique.

Le Représentant Spécial examine enfin les possibilités d'émigration vers l'Afrique. Il propose que cette question fasse l'objet d'études à poursuivre entre l'organe coordinateur et les autorités compétentes d'Europe et d'Afrique. La commission estime en outre qu'il faut veiller spécialement à obtenir l'assentiment plein et entier des populations autochtones intéressées.

1.2.2. (b) Mesures extraeuropéennes

Ces mesures demandent une coordination des politiques jusqu'ici dispersées des gouvernements européens. Par un alignement des positions mutuelles des pays d'immigration, et en procédant par étapes, un organe coordinateur européen pourrait procéder à l'élaboration d'accords entre les pays d'émigration et les pays d'immigration. Cette augmentation des mouvements migratoires extraeuropéens nécessiterait naturellement l'affectation de moyens financiers plus considérables que ceux existant actuellement.

1.3. 3. Solutions préconisées dans le domaine financier

En cette matière, la solidarité européenne devrait se renforcer. Les gouvernements des pays membres du Conseil de l'Europe devraient s'engager à constituer un Fonds européen destiné à permettre, grâce à des prêts remboursables, l'installation des réfugiés nationaux et des excédents de population. Un organisme bancaire international déjà existant pourrait gérer ce Fonds, dont la création a été demandée dès 1951 par l'Assemblée Consultative.

M. Schneiter suggère que le Fonds soit constitué par des contributions recouvrables fournies par les gouvernements membres du Conseil de l'Europe, jusqu'à concurrence d'un total de 10 millions de dollars en monnaie de compte.

2. CONCLUSION

Pour mettre en oeuvre son programme M. Schneiter propose d'instituer, sans création nouvelle d'emploi, un organe coordinateur européen. Cet organe, qui serait assisté d'un comité des hauts fonctionnaires spécialisés où seraient représentés aussi bien les pays membres du Conseil que les pays membres du C. I. M. E.. le Haut Commissaire des Nations Unies pour Réfugiés et les organismes internationaux intéressés, aurait pour tâche de coordonner et d'activer les décisions prises et de donner l'impulsion politique. M. Schneiter a, en effet, constaté au cours de sa mission qu'un organisme politique était indispensable si l'on voulait aboutir à une action efficace et positive.

Cette courte analyse du substantiel rapport de M. le président Schneiter suffit à montrer la concordance de ses vues avec celles qui lurent exprimées à maintes reprises par la commission.

La commission ne peut que se féliciter de la manière pratique et efficace avec laquelle le Représentant Spécial s'est acquitté de sa mission. Ce succès confirme l'avis exprimé par l'Assemblée Consultative dans sa Recommandation 13 (1951). Il montre que, si le Conseil de l'Europe veut agir efficacement dans un domaine déterminé, il peut avoir intérêt à confier certaines missions, non à des comités ou des fonctionnaires du Conseil de l'Europe, mais à des personnalités indépendantes, qu'il investira des pouvoirs nécessaires.

Je propose à l'Assemblée d'approuver les conclusions du Représentant Spécial et de proroger son mandat, en précisant qu'il pourra s'acquitter de sa mission en toute indépendance et qu'il sera armé des pouvoirs nécessaires pour qu'il puisse agir d'initiative, sans devoir en référer dans le détail aux autorités dirigeantes du Conseil de l'Europe.

En outre, comme il l'a prévu, le Représentant Spécial pourra s'entourer des avis d'un organe coordinateur, composé des fonctionnaires compétents des nations intéressées et de représentants qualifiés des grands corps sociaux et économiques.

En réponse à la communication du rapport de M. Schneiter à l'Assemblée Consultative par le Comité des Ministres, je propose le projet de recommandation précédent.