

REUNION D'EXPERTS SUR LES QUESTIONS DE PASSEPORTS

ET DE FORMALITES DE FRONTIERES

COMPTE RENDU REVISE DE LA SECONDE SEANCE PLENIERE

tenue au Palais des Nations, Genève, le mardi
15 avril 1947 à 10 h.30.

Président : M. CAREW-ROBINSON (Royaume-Uni)

I. DISCUSSION GENERALE

Avant d'ouvrir la discussion générale, le PRESIDENT déclare qu'il a deux points à recommander à l'attention des Experts. D'abord, il invite les délégués à parler plus haut, l'acoustique de la salle étant mauvaise; ensuite, il attire l'attention des Experts sur l'Article 57 du Règlement intérieur du Conseil Economique et Social aux termes duquel les résolutions et amendements doivent être remis par écrit. Il exprime l'espoir que les délégations observeront cette règle et prépareront en temps utile leurs résolutions en vue de leur communication au Secrétariat.

M. WU NAN-JU (Chine) estime que les questions soumises à la Réunion d'experts, bien qu'apparemment de portée limitée, revêtent en fait une importance considérable pour le développement de l'amitié et des bons rapports entre les nations. Assurer des relations libres et des contacts personnels entre les peuples, telles sont les seules fondations sur lesquelles on puisse bâtir la paix internationale.

Il est indubitable que la science a facilité les voyages, mais les mesures administratives sont venues entraver la liberté de circulation. On s'efforce, sur le plan international d'assurer la liberté des voyages et c'est la raison pour laquelle les Experts se sont réunis, - mais bien des restrictions subsistent.

Le délégué de la Chine fait observer que la Réunion d'Experts a pour mandat de s'occuper uniquement des voyageurs non immigrants et que la conférence n'aura pas à s'occuper des autres catégories de voyageurs. Il ajoute que le Gouvernement Chinois a toujours été bien disposé à l'égard des voyageurs étrangers. Les lois et les règlements n'ont jamais été durs ou sévères à leur égard et on peut dire, littéralement, que la Chine a tenu "la porte ouverte" aux étrangers. Il est vrai que pendant la guerre, certaines formalités ont été introduites, mais dès la fin des hostilités le Gouvernement chinois a fait assouplir certains règlements.

En conclusion, M. Wu Nan-Ju résume la position de son pays à l'égard des problèmes des passeports et des formalités de frontière de la manière suivante :

- (1) Les missions diplomatiques et consulaires chinoises à l'étranger sont autorisées à accorder le visa, sans en référer à leur Gouvernement, sur les passeports délivrés non seulement aux diplomates et fonctionnaires, mais aussi aux missionnaires et aux personnes s'occupant de commerce et d'industrie.
- (2) Les missions diplomatiques et consulaires chinoises à l'étranger peuvent octroyer un visa à un requérant étranger habitant dans une zone située en dehors de leur juridiction mais contiguë à celle-ci, sous réserve qu'il n'y ait pas d'autre mission chinoise dans ladite zone.
- (3) Les visas peuvent être obtenus par la poste, encore que les requérants puissent être invités à se présenter personnellement si l'autorité responsable le juge nécessaire.
- (4) Les visas diplomatiques peuvent être obtenus d'une mission consulaire chinoise dans les pays où il n'y a pas de mission diplomatique chinoise ou lorsque les requérants ne disposent pas du temps suffisant pour obtenir leur visa de la mission diplomatique accréditée dans le pays.
- (5) Aucune limite de temps n'est imposée sur les visas d'entrée ou de transit en ce qui concerne les passeports des diplomates et des fonctionnaires. Pour les passeports ordinaires, la période de validité d'un visa d'entrée est de six mois et, en ce qui concerne les visas de transit, elle est illimitée, étant entendu que le nombre des passages est limité à un voyage.
- (6) Les formalités de frontières en Chine sont à beaucoup d'égards plus simples que celles des autres pays; par exemple le contrôle de la police est toujours effectué en même temps que les visites de la douane.

Enfin, le représentant de la Chine déclare que son Gouvernement est prêt à rechercher, d'accord avec les autres gouvernements, tous nouveaux moyens de simplifier les voyages, et qu'il fera de son mieux pour contribuer au succès de l'oeuvre des Experts.

M. PERIER (France) déclare que son pays est directement intéressé à la liberté des voyages, et par suite, au succès des travaux de la réunion d'Experts. Par tradition, la France est un pays de contacts internationaux, et pour voyager en Europe, il faut presque toujours traverser la France.

Les passeports actuellement en usage dans son pays sont pratiquement conformes aux suggestions faites à la Conférence des Passeports de 1926. La France a négocié et conclu des accords bilatéraux pour la suppression des visas et a pris des dispositions pour simplifier les visas de tourisme. On peut se rappeler qu'à la Conférence de l'OPACI, la France a suggéré le système de la carte internationale de voyageur, qui a été examiné alors et le représentant français espère que cette proposition pourra être examinée également à la présente réunion. Il croit que ce projet simplifierait ainsi beaucoup de problèmes.

M. PRZEWANSKI (Pologne) indique que le Gouvernement polonais est en faveur de la simplification des règlements permettant aux étrangers de se rendre en Pologne. Néanmoins, ajoute-t-il, en ce qui concerne la question plus large de l'ensemble des règlements relatifs aux passeports, son Gouvernement considère qu'ils sont satisfaisants dans leur forme actuelle et que les simplifications envisagées devraient plutôt porter sur les règlements régissant du point de vue technique la délivrance des visas et passeports. Tout changement important pourrait paraître un peu prématuré.

Il estime difficile d'accepter que les ressortissants des pays ex-ennemis et de leurs satellites jouissent en Pologne de la même liberté de mouvement que les ressortissants des pays ex-alliés. En Pologne, les Allemands ne peuvent circuler librement que dans une seule direction, c'est à dire, vers l'Ouest. Il est persuadé que les représentants des autres pays partageront ce point de vue s'ils tiennent compte des épreuves et des souffrances subies par la Pologne pendant la guerre.

Les ressortissants polonais résidant en Pologne ou à l'étranger peuvent obtenir sans difficultés des passeports pour leurs affaires privées ou pour des déplacements officiels. D'après les tendances qui se font jour au sein du Comité, il n'y a pas lieu de craindre que les ressortissants polonais aient des difficultés à obtenir les visas nécessaires à leurs déplacements pour raisons officielles ou privées. M. Przewanski signale cependant que, pendant la période d'après guerre, il est indispensable de prendre certaines précautions, et il rappelle à cet égard le discours prononcé la veille par le représentant de la Grèce, qui a parlé de certaines mesures restrictives aux frontières.

Il suppose que cette Conférence formulera des recommandations qui seront soumises aux gouvernements et que ses propositions seront examinées par une Conférence mondiale. En concluant, le représentant polonais déclare que la situation transitoire actuelle pourrait très bien s'améliorer dans l'avenir et que les restrictions appliquées maintenant pourraient alors disparaître.

M. CONTEMPRE (Belgique) explique que la position du Gouvernement belge, en ce qui concerne les questions de visas et de passeports, est des plus libérales. La Belgique n'a pas attendu une conférence internationale pour examiner les mesures propres à atténuer les difficultés de passeports et de frontières. Au cours de l'année dernière, des négociations ont eu lieu avec les Pays Scandinaves, le Royaume-Uni et l'Irlande, en vue de la suppression des visas; En vertu d'un accord de réciprocité avec les Etats-Unis d'Amérique, les ressortissants américains peuvent obtenir gratuitement un visa ayant une durée d'un an et valable pour plusieurs voyages.

Les services consulaires de son Gouvernement à l'étranger, sont habilités à accorder directement des visas aux ressortissants des pays non-ennemis. Ces visas sont valables pour un maximum de deux mois. Au delà de ce délai la réglementation normale est appliquée.

La Belgique a favorisé toutes les mesures de simplification de la façon la plus pratique possible, particulièrement en ce qui concerne les visites douanières dans les trains traversant la frontière belge.

Quant à la délivrance des passeports aux ressortissants belges, M. CONTEMPRE déclare que les passeports sont conformes aux décisions de la Conférence de 1926, et qu'ils sont délivrés assez facilement à tous. Les passeports peuvent être valables pour deux ans. Il conclut en indiquant le désir de son Gouvernement de participer et de concourir à tous les autres efforts qu'on pourrait tenter dans le domaine dont il s'agit.

En réponse à l'allusion faite par le représentant de la Pologne, M. EMBIRICOS-COUMOUNDOUROS (Grèce) signale que la réserve qu'il a faite concernant les passeports et le passage des frontières est causée par la situation actuelle à la frontière septentrionale de la Grèce et n'a qu'un caractère temporaire.

M. TAIT (Etats-Unis d'Amérique) déclare qu'il a été chargé par son Gouvernement de faire savoir que celui-ci considère comme deux principes de la plus haute importance la liberté des relations internationales et la liberté de circulation entre les pays. Ces principes sont essentiels pour l'expansion du commerce mondial et pour le développement des échanges économiques.

C'est pourquoi le représentant des Etats-Unis formule les suggestions suivantes au nom de son Gouvernement :

(1) Le Gouvernement des Etats-Unis serait en faveur du modèle de passeports du modèle international ou d'un modèle amélioré, tel que le passeport actuellement en usage aux Etats-Unis. Ce passeport devrait être valable pour tous les pays et avoir une validité minimum de deux ans.

(2) Le Gouvernement des Etats-Unis émet le vœu que les visas de sortie soient universellement supprimés et que les autres formalités de sortie soient réduites au minimum. De même, toutes les formalités de visa devraient être simplifiées et uniformisées autant que possible.

(3) Il devrait être généralement admis qu'il faut distinguer, au point de vue de la nécessité des visas, entre les pays qui apportent des restrictions quantitatives à l'immigration, et ceux qui ne le font pas.

(4) Le Gouvernement des Etats-Unis serait d'avis d'atténuer les exigences des règlements en ce qui concerne les devises, chaque fois que c'est possible.

Enfin Mr TAIT signale que son Gouvernement souscrit entièrement à toutes les mesures envisagées pour la simplification des formalités de passeport et de frontières.

LE PRESIDENT, en sa qualité de représentant du Royaume-Uni, déclare que son Gouvernement est d'accord sur les objectifs de la présente réunion, c'est pourquoi il assiste à la séance actuelle. Le Ministre des Affaires Etrangères britannique a dit que, ce qu'il voudrait, c'est pouvoir prendre un billet et avoir la possibilité, avec ce billet, d'aller n'importe où. Un tel état de choses n'existe malheureusement pas actuellement et n'a pas existé depuis la période d'avant 1914. Entre temps, deux guerres ont apporté beaucoup de changements à la situation.

Il ne faut pas perdre de vue qu'à l'heure actuelle, la circulation entre les pays est entravée non seulement par les formalités, mais aussi par les difficultés mondiales de logement et de moyens de transport. M. Robinson estime qu'on pourrait utilement se fixer comme objectif définitif le retour à la situation qui existait avant 1914, mais il croit que les Experts doivent aborder la question sous un angle réaliste et ne pas essayer d'aboutir à des résolutions vagues et pompeuses avant qu'on ne soit davantage fixé sur les conditions dans lesquelles ces résolutions peuvent être mises à exécution.

Il croit qu'il serait judicieux de procéder à un examen critique des mesures de simplification les plus importantes, par exemple le remplacement du passeport international par un autre document, en recherchant si l'adoption d'un autre document aboutirait à une amélioration positive.

M. PRZEZWANSKI (Pologne) croit qu'avant d'entrer dans le détail de la discussion des diverses propositions, il y aurait lieu de suspendre la séance pendant quelque temps, par exemple vingt minutes, pour donner aux délégués l'occasion de procéder à un échange de vues officieux.

Le PRESIDENT croit que c'est là une utile suggestion. Toutefois, avant de consulter les Experts sur ce point, il voudrait donner la parole au Vicomte de Rohan, Président de la Fédération Automobile Internationale et à M. Brittschgi, représentant de l'Alliance internationale de Tourisme.

2. POINTS DE VUES DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES.

Le Vicomte de ROHAN, en tant que Président de la Fédération Internationale de l'Automobile et au nom de l'Alliance Internationale de Tourisme, demande que M. Brittschgi soit admis à faire une déclaration commune au nom de ces deux organisations, qui peuvent se prévaloir devant les Experts d'une certaine expérience en la matière. Il cite à ce sujet la création du carnet de passage en douane pour les véhicules et signale que les deux organisations ont étudié l'ensemble de la question pendant les cinquante dernières années.

M. BRITTSCHGI (Alliance Internationale de Tourisme) indique que les Experts doivent trouver un compromis entre le légitime désir des individus de jouir d'une large liberté de circulation et l'idée que les divers Etats doivent prendre des mesures spéciales de prévention contre les étrangers. La Fédération Internationale de l'Automobile et l'Alliance Internationale de Tourisme ont le devoir d'exprimer le point de vue de ceux qui sont l'objet, sinon les victimes, des multiples contrôles précédant le passage de la frontière. Ces deux organisations estiment que les délibérations des Experts devraient s'inspirer des principes suivants:

En premier lieu, les déplacements internationaux favorisent les échanges commerciaux et la compréhension mutuelle entre les peuples; ils sont la suite logique du développement technique des moyens de transport, tels que les chemins de fer, l'automobile et l'avion. En temps normal, l'immense majorité des voyageurs sont d'honnêtes citoyens qui se déplacent pour des motifs honora-

amis, rétablir leur santé, ou élargir leur horizon culturel; ces gens-là méritent d'être traités d'une façon accueillante. Il est très facile de prouver que les divers contrôles ont pour but d'empêcher l'entrée d'étrangers indésirables, mais on peut se demander si cette constatation justifie vraiment des mesures générales contre les étrangers, mesures qui risquent de devenir une forme moderne de la xénophobie. Il serait à souhaiter qu'à l'égard des étrangers la police s'exerçat à l'intérieur du pays comme à l'égard de la population nationale.

Au surplus, il faut se garder d'attribuer une trop grande importance à l'effet préventif des contrôles. Ces contrôles risquent de causer de multiples difficultés aux personnes respectueuses des lois et des règlements et ils peuvent avoir des conséquences fâcheuses pour les contacts internationaux, alors que les vrais indésirables n'hésiteront pas à recourir à des moyens d'entrée illégaux tels que la falsification des papiers d'identité ou le passage clandestin de la frontière.

En le comparant aux résultats que donne le système de contrôles minutieux avant l'admission d'un étranger dans un pays, il croit que la balance penche nettement en faveur d'un régime de plus grande liberté. Il est certain que tous ceux qui croient à la possibilité de réaliser l'idéal des Nations-Unies attendent de la Réunion d'Experts un allègement du régime des passeports et des visas et des formalités de frontières en vigueur actuellement.

LE PRESIDENT donne alors la parole à M. Stoppani, représentant de la Chambre de Commerce Internationale.

M. STOPPANI (Chambre de Commerce Internationale) rappelle que l'organisme qu'il représente a remis à l'Assemblée un rapport sur l'ensemble de la question; il voudrait toutefois revenir sur certains points de la lettre d'envoi de ce rapport au Secrétaire Général. La situation actuelle est évidemment très différente de l'état de liberté qui régnait avant 1914 et il est tout à fait d'accord sur la nécessité, pour la présente réunion d'envisager avant tout la question sous un jour réaliste. Il estime qu'il n'est pas toujours possible ni désirable de séparer complètement les questions de fond et les questions de forme et il croit que, dans ses débats, les experts ne devraient pas essayer d'établir une distinction trop nette entre ces deux groupes de questions; en réalité, il espère qu'il ira beaucoup plus loin et qu'il voudra bien examiner certaines questions de fond au cours de la présente session.

Dans les conditions actuelles, il peut se faire qu'un pays, - même s'il est disposé à accueillir favorablement les voyageurs étrangers, - ait un régime de passeports si compliqué du point de vue administratif que le voyageur, après avoir rempli un certain nombre de formulaires, doit s'adresser ensuite aux services d'hygiène, au contrôle du ravitaillement etc., et remplir encore dans ces bureaux d'autres formulaires. C'est un écueil qu'il faudrait éviter. Il croit, en conséquence, pouvoir insister, non seulement au nom de la Chambre de Commerce internationale mais aussi de la Fédération internationale de l'Automobile et de l'Alliance internationale de Tourisme, sur la nécessité d'examiner les questions d'organisation pratique aussi bien que les questions de forme.

A son avis, il y aurait un certain danger à attribuer trop d'importance à la question de l'uniformisation. Après tout, il n'y a pas si longtemps que la guerre est terminée, et au lieu de se livrer à des récriminations exagérées, on ne devrait pas oublier qu'en fait, certains progrès ont été accomplis et que certains pays ont pris des dispositions pour faciliter les déplacements entre eux et les Etats voisins et amis. Un minimum d'uniformisation peut être réalisé, mais celle-ci ne devrait pas être de nature à porter atteinte aux accords d'ordre pratique conclus d'un pays à l'autre ou d'empêcher le développement de ces accords.

Le PRESIDENT invite le Major Clarke, représentant de l'Office central des transports intérieurs européens à prendre la parole.

Le major CLARKE, représentant de l'Office Central des transports intérieurs européens, désire, au nom du Directeur général de cet organisme, attirer l'attention de l'assemblée sur les documents qu'il a déjà remis à l'assemblée. Outre les raisons déjà indiquées, pour lesquelles il y aurait lieu de faciliter les voyages internationaux, il en existe une autre qui a son importance; c'est la grave pénurie actuelle des moyens de transport. Toute réduction des retards subis aux frontières améliorerait sensiblement le rendement du réseau des transports européens. C'est là notamment une des raisons pour lesquelles il importerait spécialement que la Conférence s'efforçât d'aboutir, dans tous les cas où c'est possible, à la réduction de ces délais et il espère que, dans ce domaine au moins, des améliorations seront réalisées.

Le PRESIDENT est d'avis que la réunion d'experts n'est pas à même d'entrer en séance plénière dans le détail de certaines recommandations. Il croit qu'il doit, si possible, se mettre d'accord sur les principes généraux et la teneur de ses recommandations et charger un Comité de rédaction de les rédiger sous une forme qui puisse être acceptée. En sa qualité de Président il croit, si la réunion y consent, qu'il lui incombe d'assumer la présidence du Comité de rédaction, et il propose que les deux Vice-Présidents en fassent également partie. Il estime qu'il y aurait intérêt à ce que le nombre des membres du Comité de rédaction ne dépasse pas le chiffre raisonnable de 7 ou 8; leur désignation ferait l'objet du premier point à l'ordre du jour de la séance de l'après-midi.

Outre les documents déjà portés à la connaissance des membres du Comité, le Président désire signaler à leur attention le document E/CONF/PASS/PC.7, dans lequel la Délégation des Etats-Unis a proposé, aux fins de discussion, des projets concrets de recommandations. De son côté, la Délégation du Royaume-Uni a rédigé certaines recommandations qui se rapprochent beaucoup de celles de la Délégation américaine et qui seront distribuées le plus tôt possible. Il croit que les représentants ont tous reçu le questionnaire que le Gouvernement britannique a proposé de distribuer et auquel ce gouvernement a pour sa part répondu. Il souligne que le but de ce questionnaire est simplement de permettre de recueillir des renseignements; il a semblé qu'on épargnerait le temps et la peine des délégués si ceux-ci pouvaient prendre connaissance des arrangements actuellement en vigueur dans les différents pays;

il croit d'ailleurs que plusieurs orateurs se sont déjà prononcé dans ce sens au cours de la présente session. Les débats seraient facilités si les délégués voulaient bien envoyer le plus tôt possible les réponses de leur pays au questionnaire, ce qui permettrait de constater les progrès réalisés depuis les discussions qui ont abouti à l'adoption d'un modèle international de passeport et aux diverses propositions de 1926, et de se rendre compte jusqu'à quel point on s'est écarté de cette norme.

Le PRESIDENT consulte alors le Comité sur la proposition du représentant de la Pologne tendant à suspendre la séance pendant 20 minutes; il suggère, quant à lui, de lever immédiatement la séance et de la reprendre de préférence plus tôt dans l'après-midi.

Mr. PERIER (France) fait remarquer que si la séance était reprise plus tôt qu'il n'a été prévu, cela pourrait gêner certaines délégations qui ont pu prendre antérieurement certains engagements. Mr. EMBIRICOS-COUMOUNDOUROS (Grèce) partage ce point de vue.

La séance est levée à 12 H 18.