



**Conseil Économique  
et Social**

Distr.  
GÉNÉRALE

E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.34  
9 juillet 1998

FRANÇAIS  
Original : ESPAGNOL

---

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME  
Groupe de travail intergouvernemental d'experts  
sur les droits de l'homme des migrants  
Troisième session  
Genève, 23-27 novembre 1998

INFORMATIONS ET OBSERVATIONS REÇUES DE GOUVERNEMENTS, D'ORGANES,  
ORGANISMES ET INSTITUTIONS SPÉCIALISÉES DES NATIONS UNIES  
ET D'ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES  
ET NON GOUVERNEMENTALES

Rapport du Secrétaire général

ANNEXE

Réponse reçue du Gouvernement de la République orientale  
de l'Uruguay

QUESTIONNAIRE SUR LES DROITS DE L'HOMME DES MIGRANTS

1.1 Les chiffres les plus récents sur le nombre des résidents nés à l'étranger, par période de cinq ans à compter de l'année de l'arrivée, par sexe et par tranche d'âge, ont été recueillis en 1985.

Les données correspondantes font apparaître un total de 103 002 étrangers, comme indiqué ci-après.

1.2 Il n'existe pas de registres généraux des ressortissants uruguayens résidant à l'étranger. L'émigration a été particulièrement forte pendant les années 70 et 80 en raison de la situation politique qui a incité de nombreux Uruguayens à quitter massivement le pays.

À partir de 1985, l'instauration de la démocratie s'est traduite par un important mouvement de rapatriement des Uruguayens réfugiés à l'étranger. Ce processus de rapatriement a bénéficié de l'appui technique et financier du HCR et de l'OIM.

Nombre total des rapatriés par aire géographique (1985)

	Pourcentage	Nombre de rapatriés
Pays limitrophes (Argentine, Brésil, Chili)	26,5	2 866
Reste de l'Amérique du Sud	8,5	915
Amérique centrale et Mexique	13	1 405
États-Unis et Canada	2,7	297
Europe	41,4	4 476
Israël	0,6	68
Australie	1,9	210

Source : Commission nationale des rapatriements.  
Rapport sur les personnes assistées (janvier 1989).

1.3 La réglementation actuelle ne contient pas de dispositions précises concernant cette question.

---

Note : Les tableaux peuvent être consultés sur demande aux archives du secrétariat.

Dans la pratique, tout étranger qui possède une carte d'identité uruguayenne indiquant sa filiation, son nom, sa date et son lieu de naissance, ainsi que des documents certifiés par les autorités consulaires de son pays d'origine, peut travailler en Uruguay en qualité de résident temporaire pendant une période d'un an.

L'intéressé doit ensuite obtenir un permis de résidence permanent et indiquer de quelle façon, par quels moyens et pour quelles raisons il souhaite s'établir dans le pays. Le travailleur étranger possède tous les droits reconnus au travailleur uruguayen par le droit du travail et la législation sur la sécurité sociale. Les employeurs sont passibles des peines prévues par la loi dans les cas où un travailleur étranger est soumis à un traitement inégal en matière d'emploi.

1.4 Cette question n'a pas fait l'objet d'estimations. Cependant, vu que le droit d'entrer librement dans le pays est garanti par la Constitution et que les personnes originaires de pays d'Europe et d'Amérique n'ont plus besoin de visa, l'immigration clandestine est quasiment inexistante en Uruguay.

2. La législation uruguayenne relative aux migrations date du début du siècle. L'État a créé une commission multidisciplinaire chargée de la réviser et de l'actualiser.

Un projet de loi traitant de cette question a été soumis au Parlement pour examen en novembre 1997. Il prévoit la création de centres d'information et d'orientation destinés aux migrants. Le texte de ce projet est joint pour information.

3. Non. L'Uruguay est un pays traditionnellement ouvert aux migrants et aucune manifestation de racisme ou de xénophobie n'a été enregistrée à ce jour.

4. L'État uruguayen envisage d'adhérer à la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. Par ailleurs, il a ratifié la Convention No 97 de l'OIT en vertu de la loi No 12030 du 27 novembre 1953.

Ministère de l'intérieur  
Ministère des relations extérieures  
Ministère de l'économie et des finances  
Ministère de l'éducation et de la culture  
Ministère des transports et des travaux publics  
Ministère de l'industrie, de l'énergie et des mines  
Ministère du travail et de la sécurité sociale  
Ministère de la santé publique  
Ministère de l'élevage, de l'agriculture et de la pêche  
Ministère du tourisme  
Ministère du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement

Montevideo,

Le Président de l'Assemblée générale  
M. Hugo Batalla

Monsieur le Président,

Le pouvoir exécutif a l'honneur de soumettre à l'Assemblée générale le projet de loi ci-joint sur l'entrée de personnes en Uruguay et leur sortie du territoire ainsi que sur le séjour des étrangers.

## **I. Généralités**

### **1. Aperçu de la législation uruguayenne concernant les migrations**

Le phénomène des migrations internationales a, comme on sait, de multiples incidences sur la société tant du point de vue démographique que sur d'autres plans : économie, travail, santé, sociologie, voire politique. Il a été en outre un formidable facteur de progrès étroitement lié à l'histoire de l'humanité.

Il est un fait que l'Amérique doit l'expansion graduelle et progressive d'une grande partie de ses peuples à l'apport de l'immigration qui a été pendant longtemps, notamment au XIXe siècle et au début du XXe, totalement libre. À cette politique de la porte ouverte ont succédé des restrictions croissantes sur l'immigration étrangère pour différentes raisons liées à l'intérêt général. On peut dire aujourd'hui qu'il n'existe aucun pays qui n'ait limité plus ou moins rigoureusement l'immigration.

Notre pays a suivi cette tendance. L'entrée d'immigrants est restée entièrement libre jusqu'à 1932, année où fut promulguée la loi No 8.868 du 19 juillet 1932 introduisant, pour la première fois en Uruguay, des restrictions générales permanentes à l'admission d'étrangers pour des raisons d'ordre public. Cette loi qui complétait la loi No 2.096 du 18 juin 1890, aujourd'hui caduque, en s'inspirant de la législation en vigueur à l'époque en Argentine, répondait à une politique visant à encourager les migrations "dirigées" ou, selon l'expression utilisée de nos jours par les démographes, les "migrations organisées", mais elle ne prévoyait pas de motifs génériques interdisant l'admission d'étrangers.

Dans les États ayant un système démocratique et libéral, le phénomène migratoire sous ses deux aspects, à savoir l'émigration et l'immigration, n'est qu'une application du principe de liberté inhérent à l'être humain, étant entendu que cette liberté de déplacement ne peut être limitée que pour répondre à des raisons d'intérêt général, comme c'est le cas de la quasi-totalité des droits de l'homme.

Les constitutions de ces pays garantissent le droit d'émigrer et d'immigrer, qui est réglementé par la voie législative. Le principe de la liberté d'entrée et de sortie des personnes est donc la règle générale : les exceptions ou restrictions résultant des principes constitutionnels ou de la législation obéissent toujours à des raisons liées à l'intérêt collectif.

En Uruguay, cette solution a été expressément adoptée dans la Constitution de 1934, notamment à l'article 36, repris dans les textes constitutionnels ultérieurs : l'article 37 de la Constitution actuelle consacre le principe de la liberté d'entrée sur le territoire et dispose que l'immigration est réglementée par la loi tout en précisant que l'immigrant ne doit en aucun cas "être atteint de tares physiques, mentales ou morales pouvant nuire à la société".

Dans le cadre de la Constitution de 1934 a été promulguée la loi No 9.604 du 13 octobre 1936 qui est encore en vigueur, mis à part quelques dérogations introduites par la Constitution de 1952 en matière de contentieux administratif. Cette loi a élargi le cadre des interdictions applicables à l'entrée d'étrangers qui sont définies dans la loi de 1932, ainsi que les motifs d'expulsion prévus dans celle-ci.

En conséquence, la République dispose depuis cette époque d'un cadre légal de mesures relatives à l'immigration destinées à renforcer la protection de l'ordre public et la sécurité intérieure du pays par des dispositions permettant de refuser l'entrée dans le pays et de prescrire l'expulsion pour différents motifs, qu'il s'agisse de délits de droit commun ou de considérations liées à la politique sociale, à la santé ou à l'économie. Toutefois, cette loi dont la constitutionnalité a été à certains égards mise en cause présente de multiples insuffisances et ne permet pas de répondre de façon adéquate, juste et efficace aux situations nouvelles et graves se rapportant à l'entrée et au séjour d'étrangers dans le pays.

Par ailleurs, la loi de 1936, qui visait seulement à fixer les normes de la politique d'immigration, n'envisageait pas non plus de réglementer l'immigration organisée ou planifiée en fonction des besoins démographiques et économiques du pays, aspect fondamental de la politique relative aux migrations.

## **2. Le projet de loi présenté par le pouvoir exécutif en 1988**

Le 11 décembre 1988, le pouvoir exécutif a soumis au Parlement un projet de loi tendant à réglementer l'entrée des personnes en Uruguay et leur sortie du territoire ainsi que le séjour des étrangers.

Ce projet important, fondé sur des solutions contemporaines en matière de migrations et élaboré avec le concours technique de spécialistes de l'Organisation internationale pour les migrations, n'est pas parvenu au terme de la procédure parlementaire.

Ce projet de loi visait à remplacer les dispositions législatives susmentionnées par un texte unique dans lequel serait préservé le principe de l'immigration spontanée qui a fait la grandeur de la République, sans pour autant renoncer à reconnaître et à encourager l'immigration organisée selon les besoins et en fonction des possibilités économiques et financières du pays, en établissant des normes adaptées à une politique efficace en matière de migration.

Il convient de signaler cependant que ce projet présentait, vu les événements survenus par la suite dans la République, certaines lacunes qu'une loi générale sur l'immigration ne saurait aujourd'hui éluder, concernant essentiellement les motifs susceptibles d'être invoqués pour refuser aux étrangers l'accès au territoire, les infractions et les sanctions pénales, les recours administratifs et les procédures judiciaires qui assurent l'équilibre voulu entre les impératifs de protection sociale inhérents à la question des migrations et l'octroi de garanties minimales de procédure aux personnes concernées.

### **3. Sources du projet de loi**

Il apparaît clairement que le projet soumis aujourd'hui au Parlement pour examen répond à la même philosophie et s'inspire des mêmes principes que celui de 1988. Plusieurs de ses dispositions ont été reprises textuellement ou avec des variantes rédactionnelles, l'orientation et la solution réglementaire envisagées étant identiques. Le présent exposé des motifs correspond donc à maints égards à celui qui avait été formulé en l'espèce pour justifier pareille initiative du pouvoir exécutif.

Les textes législatifs de plusieurs pays d'Amérique latine ont également été consultés et mis à profit, en particulier ceux de l'Argentine, du Chili, du Paraguay et du Costa Rica, considérés comme particulièrement avancés. Ces deux derniers pays, qui possèdent la législation la plus moderne en matière de migration (loi générale No 7.033 du Costa Rica sur les migrations et le statut des étrangers de 1986 et loi No 978 du Paraguay sur les migrations de 1994), ont servi de modèle et de source d'inspiration pour différentes dispositions du projet de loi et permis de remédier à quelques lacunes du projet de 1988 qui ne pouvaient être négligées en l'état actuel des choses : il s'agit notamment des dispositions relatives aux infractions et aux sanctions pénales spécifiques en matière de migration et des recours et procédures judiciaires prévus pour assurer la protection des droits des étrangers reconnus par le régime juridique uruguayen et, bien entendu, par le projet lui-même.

Celui-ci envisage enfin des solutions législatives originales qui répondent à la nécessité d'harmoniser les dispositions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers avec d'autres concernant des concepts tels que l'asile politique et l'extradition des délinquants. En l'occurrence, et compte tenu des propositions formulées dans le projet de loi gouvernemental sur l'asile

en cours d'examen au Parlement, le texte précise les motifs pour lesquels l'accès au territoire peut être refusé à des étrangers en vue de prévenir l'entrée ou le séjour de terroristes, ce qui constitue un moyen supplémentaire de contribuer à la lutte contre un fléau qui a causé tant de dommages à l'humanité.

#### **4. Utilité actuelle d'une loi générale sur les migrations**

Ce dernier aspect doit être considéré comme un des facteurs qui ont incité le Gouvernement à proposer à l'Assemblée une loi générale sur les migrations.

De fait, une attention particulière a été accordée au problème posé par le terrorisme international, qui doit nécessairement être pris en considération au regard des épreuves que le pays a dernièrement traversées et de leurs répercussions sur les relations internationales.

Le Gouvernement avait prévu une telle situation dans le projet de loi sur l'asile, en proposant une formule énoncée dans différents textes conventionnels, y compris des instruments ratifiés par la République de l'Uruguay parmi lesquels le traité d'extradition conclu avec l'Espagne le 28 février 1996. Selon les dispositions envisagées, le droit d'asile ne peut être accordé aux terroristes, les attentats dont ils sont responsables n'étant pas assimilables à des délits politiques. Ce principe ayant été retenu dans le texte sur l'asile, il était normal et inévitable qu'il soit adopté dans le projet de loi sur les migrations. En effet, un terroriste peut tenter d'entrer ou de séjourner dans le pays par divers moyens : soit en demandant l'asile ou le refuge politique en vertu de la loi en vigueur qui définit le délit politique uniquement en fonction des mobiles de leur auteur, soit en invoquant dans le cadre d'une procédure d'extradition la nature politique du délit pour lequel il est poursuivi, selon le même critère subjectif, soit en entrant dans le pays de façon illégale ou clandestine et en faisant jouer les dispositions relatives aux migrations qui régissent le séjour des étrangers, soit en essayant d'obtenir le droit d'entrer dans le pays en vertu de ces mêmes dispositions. Si les normes applicable aux migrations ne prévoyaient pas des motifs d'interdiction d'accès ou d'expulsion des terroristes étrangers et des membres de groupes organisés qui recourent aux attentats terroristes pour parvenir à leurs fins, ces individus indésirables auraient toujours la possibilité de rester dans le pays. En conséquence, le projet actuel reprend les solutions retenues dans le projet de loi sur l'asile en vertu duquel les étrangers qui pratiquent le terrorisme ou sont membres de groupes se livrant à de tels agissements peuvent se voir refuser l'accès au territoire et en être expulsés.

Il convient de souligner que le projet de loi déborde le cadre de la lutte contre le terrorisme comme moyen de défense de la société. Le pouvoir exécutif est d'avis que la loi sur les migrations en vigueur dans un pays démocratique doit prévoir - ce que fait le présent projet de loi - la possibilité de ne pas laisser entrer et d'expulser les étrangers membres d'organisations qui s'en prennent, par des méthodes violentes, aux institutions démocratiques, à l'État de droit et aux organes représentatifs du gouvernement et qu'elle doit aller au-delà d'une stricte définition de l'attentat terroriste.

L'initiative du gouvernement répond à d'autres motivations importantes. Le pays dispose en matière de migration d'un cadre législatif interne désuet et incomplet dont certains aspects sont aujourd'hui inapplicables et qui permet de plus en plus difficilement de traiter les situations nouvelles et complexes se manifestant dans ce domaine, mis à part un phénomène aussi grave que le terrorisme international. En conséquence, le gouvernement a estimé que la clause constitutionnelle stipulant que "l'immigration devra être réglementée par la loi" serait reformulée en fonction des besoins actuels du pays. La situation actuelle ne saurait perdurer, dans laquelle parallèlement aux anciennes lois précitées et dans bien des cas en dépit de celles-ci, des règlements, des résolutions, des instructions et de simples notes de service émanant de l'administration tentent de compléter au coup par coup l'arsenal des dispositions existant dans ce domaine, dont la formulation, conformément à la Constitution, relève de la législation.

#### **5. Principaux objectifs du projet de loi**

De même que le projet de loi de 1988, le nouveau projet de loi a pour but de remplacer les anciennes lois en vigueur par un texte unique. Il maintient et régit sous ses différents aspects le principe de l'immigration spontanée mais reconnaît et régit en même temps l'immigration organisée autant qu'il est nécessaire et dans la mesure des possibilités économiques et financières du pays. Dans l'un et l'autre cas sont adoptées des dispositions visant à assurer un contrôle efficace des migrations.

La solution proposée suppose que soient strictement respectées la disposition constitutionnelle régissant l'entrée et le séjour des étrangers sur le territoire national, disposition qui, comme l'on sait, consacre le principe de la liberté d'entrée sur le territoire ainsi que la disposition selon laquelle l'immigration doit être réglementée par la loi mais qu'en aucun cas l'immigrant ne devra être atteint de "tares physiques, mentales ou morales pouvant nuire à la société".

Le projet de loi répond au principe constitutionnel en visant un double objectif : d'un côté, réglementer l'immigration spontanée en établissant des normes relatives à l'entrée, au séjour et à la sortie des personnes, en fixant différentes catégories de migrants, en définissant des motifs de refus d'entrée et d'expulsion fondés sur l'intérêt général (l'ordre public, la sécurité interne, la santé publique, l'économie), en définissant, en fonction des besoins actuels de protection sociale, les infractions et les sanctions pénales et administratives et en protégeant les droits des personnes concernées par des garanties en matière de procédure administrative et de recours administratif et, dans certains cas, de garanties judiciaires pour assurer l'application éventuelle de sanctions pénales et de mesures de refoulement et d'expulsion, en tentant ainsi de présenter un cadre complet de mesures de contrôle de l'immigration.

À cet égard, les solutions adoptées sont entièrement compatibles avec les engagements internationaux de la République. Compte tenu de son importance et du fait que le projet est en pleine harmonie avec elle, il convient de rappeler la Convention américaine relative aux droits de l'homme (Pacte de San José de Costa Rica) dont l'article 22 stipule que l'exercice du droit

de toute personne de circuler librement et de résider sur le territoire d'un État ou de quitter ce territoire "ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures indispensables, dans une société démocratique, à la prévention des infractions pénales, à la protection de la sécurité nationale, de la sûreté et de l'ordre publics, de la moralité ou de la santé publiques ou des droits ou libertés d'autrui".

D'un autre côté, le projet de loi a également pour but de réglementer l'immigration organisée, en tenant compte des besoins démographiques, économiques, sociaux et culturels du pays qu'il est dans l'intérêt du pays de satisfaire, ce qui permettrait d'améliorer le niveau de vie de la population, conformément aux dispositions de l'article premier.

Le projet comprend une section préliminaire et trois autres sections qui traitent de l'organisation administrative des catégories de migrants, des motifs de refoulement, de l'entrée et du séjour, de l'expulsion d'étrangers, des sanctions pénales et administratives, des recours administratifs et des procédures judiciaires, des contrôles relatifs à l'entrée, au séjour et à la sortie de personnes, des entreprises de transports internationaux, des ressources financières, de l'immigration organisée, des Uruguayens vivant à l'étranger et des dispositions finales.

**6. Le projet de loi et le problème des migrations dans le Marché commun du Sud (MERCOSUR)**

Les États membres du MERCOSUR ont prévu d'établir un régime commun en matière de migration. Il n'existe pas dans le Traité d'Asunción de références précises aux migrations et à la libre circulation des personnes, aspects pourtant indispensables à une étape donnée de tout processus d'intégration dans le cadre d'un marché commun. Toutefois, comme le Traité dispose que la constitution du marché commun implique la libre circulation des biens, des services et des facteurs de production, il est permis de penser que la migration des travailleurs est comprise implicitement dans la libre circulation des facteurs de production qui comprend la libre circulation des facteurs de travail et, par conséquent, la libre circulation des personnes.

Étant donné que le MERCOSUR est un espace intégré fonctionnel d'échanges commerciaux, les pays membres devront avoir un jour une politique migratoire commune, tout au moins dans ses aspects les plus importants. En ce qui concerne les pays tiers, il faudra tout d'abord passer par une étape de coopération intergouvernementale et d'harmonisation législative aboutissant ultérieurement à l'adoption de normes uniformes qui permettront d'harmoniser une politique migratoire commune en vue d'assurer le contrôle aux frontières extérieures, en éliminant progressivement les frontières intérieures de façon à permettre la libre circulation des personnes dans chaque territoire. S'agissant de ce dernier aspect qui concerne les relations internes du marché commun, il n'apparaît pas judicieux de continuer d'appliquer des politiques migratoires nationales étant donné qu'il s'agit d'un espace dans lequel on se propose d'assurer la libre circulation des biens, des services et des facteurs de production.

Cependant, il est un fait que la libre circulation des personnes suit toujours celle des biens, des services et des capitaux, en raison des difficultés que soulève l'abolition des politiques migratoires nationales et du fait que la libre circulation des personnes crée différents obstacles qu'il n'est pas facile de surmonter rapidement.

À l'heure actuelle, l'homme faisant partie des facteurs de production visés dans le régime de libre circulation prévu dans le Traité d'Asunción, la question de la possibilité pour les ressortissants des États parties de circuler sur le territoire des pays à des fins de travail reste posée, question qui donnera très probablement lieu prochainement à l'adoption de règlements communs.

Entre-temps, tant que des normes bilatérales ou multilatérales relatives aux migrations n'auront pas été négociées et mises en vigueur, la législation interne de chaque État partie continue de s'appliquer sur le territoire national, solution qui est énoncée expressément à l'article 2 du projet de loi.

## **II. Partie spéciale**

1. La section préliminaire du projet joint en annexe commence par un article visant à définir la finalité de la loi et à souligner qu'il s'agit d'une législation sur les migrations ayant un double objectif : réglementer le contrôle de l'entrée et du séjour des étrangers dans le pays conformément au principe de la migration spontanée et réglementer les mouvements migratoires internationaux, en tenant compte des facteurs démographiques, économiques, sociaux et culturels, reconnaissant ainsi l'importance de l'immigration organisée.

Le projet énonce ensuite des dispositions relatives au champ d'application de la loi, stipulant qu'elle est applicable aux étrangers venant de tous pays excepté uniquement : 1) ceux qui viennent des pays membres du MERCOSUR ayant conclu des modifications par la voie bilatérale ou multilatérale; 2) ceux qui jouissent d'un statut spécial (personnel diplomatique, etc.), en vertu d'instruments internationaux signés et ratifiés par l'Uruguay.

2. La première section traite de questions institutionnelles concernant les organes qui seront chargés d'appliquer la loi et définit les attributions générales de ces derniers.

Conformément au projet de loi, le Ministère de l'intérieur, la Direction nationale des migrations (organe relevant du Ministère de l'intérieur) et le Conseil national des migrations (organe fonctionnant dans le cadre du Ministère de l'intérieur) sont les organes administratifs compétents pour assurer l'application de la loi. Le projet fixe également les attributions de chacun des organes mentionnés et précise que le Ministère de l'intérieur et la Direction nationale des migrations sont chargés d'appliquer la politique migratoire et que le Conseil national des migrations est l'organe consultatif en la matière. Par ailleurs, le Ministère de l'intérieur peut déléguer certaines de ses attributions à la Direction nationale des migrations.

En outre, afin d'améliorer l'efficacité des services, le Ministère de l'intérieur est chargé de l'acquisition des services et du matériel informatique indispensables pour établir les registres des migrations.

3. La deuxième section est consacrée aux "catégories de migrants", question extrêmement importante car il s'agit de classer chaque étranger qui entre sur le territoire dans une catégorie ou dans une sous-catégorie en fonction des motifs ou des activités qui l'amènent dans le pays.

Il convient de signaler qu'une classification adéquate des catégories d'entrée et de séjour permet de constituer une importante source de données à partir desquelles il est possible d'effectuer des analyses statistiques qui fournissent des enseignements indispensables pour évaluer les résultats obtenus par les différents programmes sur les migrations, données qui à leur tour sont particulièrement utiles pour la conception des politiques migratoires.

Les caractéristiques les plus importantes des "catégories de migrants" figurant dans la deuxième section peuvent être résumées comme suit :

a) Contrairement à d'autres législations qui classent les étrangers dans plusieurs catégories, "immigrants" et "non-immigrants" ou "permanents" et "temporaires", les auteurs du projet de loi ont préféré classer les personnes entrant sur le territoire dans des catégories moins abstraites mais plus claires juridiquement, liées à la notion de "résidence" qui est l'élément le plus important de la notion de "domicile" mentionnée à l'article 24 du Code civil de l'Uruguay.

Pour les cas où il y a intention de s'établir de façon permanente ou temporaire dans le pays, les étrangers entrant ou séjournant dans le pays sont classés soit dans la catégorie des "résidents" (permanents ou temporaires) soit dans celle des "non-résidents".

b) Parmi les résidents permanents figurent, outre les immigrants spontanés et assistés, deux nouvelles catégories : celle des immigrants porteurs de capitaux et celle des investisseurs, le but étant d'attirer en Uruguay les étrangers qui possèdent des fonds propres ou effectuent des transferts de ressources financières ou technologiques afin d'exercer des activités productives considérées comme utiles pour le pays.

c) La catégorie des "résidents permanents" comporte une nouvelle sous-catégorie regroupant les retraités, les pensionnés ou les rentiers, qui est régie par la réglementation adoptée selon que de besoin à l'égard des personnes précitées et des immigrants porteurs de capitaux, à l'effet de définir les conditions à remplir par les membres des sous-catégories susmentionnées pour obtenir le permis d'entrée sur le territoire et jouir des avantages et franchises prévus dans la loi.

4. La quatrième section traite des cas dans lesquels l'entrée sur le territoire peut être refusée à des étrangers. Elle tient particulièrement compte de l'article 37 de la Constitution de la République qui stipule qu'"en aucun cas, l'immigrant ne devra être atteint de tares physiques, mentales ou morales pouvant nuire à la société". Elle tient également

compte de la disposition de la Convention américaine relative aux droits de l'homme qui prévoit que les droits prévus dans la loi ne peuvent "faire l'objet d'autres restrictions que celles qui ... constituent des mesures indispensables dans une société démocratique à la prévention des infractions pénales, à la protection de la sécurité nationale, de la sûreté ou de l'ordre publics, de la moralité ou de la santé publiques, ou des droits ou libertés d'autrui". Ont été également pris en compte tout spécialement la loi No 9.604 du 13 octobre 1936 sur les étrangers indésirables, le projet de loi de 1988, les législations du Costa Rica et du Paraguay sur les migrations et le projet de loi sur l'asile soumis cette année au Parlement, qui ont été cités plus haut.

Conformément aux techniques classiques en matière de migration, les cas dans lesquels un permis d'entrée peut être refusé aux étrangers sont énumérés : maladies psychophysiques, capacité de travail réduite à cause d'une infirmité et antécédents personnels.

Parmi les motifs pour lesquels un permis d'entrée peut être refusé à des étrangers à cause de leurs antécédents personnels, il convient de signaler, en raison de son importance particulière, la disposition figurant au paragraphe 4 de l'article 34 qui vise les délits de droit commun et, par conséquent, les attentats terroristes (prévus dans le traité d'extradition conclu entre l'Uruguay et l'Espagne le 28 février 1996), ainsi que la disposition prévue au paragraphe 9, qui interdit l'entrée sur le territoire des personnes appartenant à des organisations qui s'attaquent par des méthodes violentes à des régimes démocratiques ou qui poursuivent des desseins délictueux, quel que soit leur mobile politique, par des méthodes terroristes.

5. La quatrième section, qui comprend cinq chapitres, présente les différentes situations migratoires se rapportant à l'entrée et au séjour des étrangers dans le pays.

Le chapitre 1 établit les principes suivants :

a) Pour entrer dans le pays au titre de la catégorie des résidents (permanents ou temporaires) les étrangers doivent obtenir au préalable un permis délivré par la Direction nationale des migrations.

b) Les étrangers qui désirent entrer dans le pays comme résidents doivent demander le permis d'entrée correspondant à partir de leur lieu de résidence à l'étranger.

c) Les "non-résidents", excepté ceux qui sont visés aux paragraphes 4, 8, 9 et 10 de l'article 33, n'ont pas besoin d'obtenir un permis d'entrée préalable et doivent ou non obtenir un visa consulaire selon qu'il est prévu dans les accords, traités et lois en vigueur.

Le chapitre 3 prévoit la possibilité pour les étrangers de changer de catégorie, c'est-à-dire de se faire inscrire dans une catégorie ou sous-catégorie différente de celle qu'ils ont obtenue à leur entrée dans le pays. Ainsi, les "résidents temporaires" peuvent passer dans la catégorie des "résidents permanents" et les "non-résidents" peuvent passer à titre exceptionnel dans la catégorie des "résidents temporaires".

Les conditions, les cas et les procédures selon lesquels un changement de catégorie peut être effectué sont établis par voie réglementaire, conformément à la loi.

Le chapitre 4 définit les cas dans lesquels l'entrée ou le séjour sont considérés comme illégaux, indique les causes ou circonstances en raison desquelles un étranger peut se trouver dans cette situation et habilite le Ministère de l'intérieur à prendre des mesures adaptées à chaque cas particulier. À cet effet, le Ministère peut inviter un étranger à régulariser sa situation lorsque, en raison de sa profession, de la durée de son séjour, de ses liens de parenté avec des Uruguayens ou pour d'autres raisons de convenance, il considère que cette personne présente de l'intérêt pour le pays. Dans le cas contraire, le Ministère de l'intérieur peut l'inviter à quitter le pays dans un délai déterminé ou procéder directement à son expulsion.

Enfin, le chapitre 5 porte sur les cas dans lesquels le manquement à des obligations contractées par des étrangers entraîne des situations qui amènent à annuler les titres de résidence ou de séjour de personnes ayant le statut de résident permanent ou temporaire ou de non-résident.

Le Ministère de l'intérieur peut annuler le titre de résidence ou de séjour des étrangers lorsque ces derniers n'ont pas respecté les conditions prises en considération pour leur octroyer le permis d'entrée sur le territoire.

6. La cinquième section traite du refoulement et de l'expulsion.

Il a été jugé utile d'établir une distinction entre ces deux mesures car la procédure applicable varie et l'autorité compétente est différente.

Le refoulement est la mesure par laquelle l'autorité chargée d'effectuer le contrôle des migrations refuse de laisser entrer un étranger dans le pays et ordonne son renvoi immédiat dans le pays d'embarquement ou d'origine ou dans un pays tiers disposé à le recevoir. Une mesure de refoulement est prise lorsqu'un étranger se présente à un point d'entrée sans les documents requis ou muni de documents falsifiés, lorsqu'il tombe sous le coup d'une des dispositions de refoulement prévues par la loi ou lorsqu'il tente d'entrer dans le pays sans passer par le contrôle des migrations.

L'expulsion est la mesure par laquelle l'autorité administrative ou judiciaire compétente ordonne de reconduire un étranger hors du territoire national.

L'expulsion a lieu dans les différents cas prévus à l'article 62. En revanche, de même que le refoulement, cette mesure n'est pas applicable à l'égard d'un étranger qui a fait une demande d'asile dans le pays.

Le projet attribue aux autorités administratives et judiciaires la compétence voulue pour ordonner les expulsions, l'autorité administrative (Ministère de l'intérieur, Direction nationale des migrations) étant compétente pour les mesures d'expulsion liées à des questions de migration et l'autorité judiciaire (cour d'appel) pour celles qui ne relèvent pas

de questions de cette nature. Il a été cependant décidé, pour des raisons de logique et de cohérence liées à la nature administrative des mesures en matière de migration, que toute initiative tendant à ordonner l'expulsion d'un étranger devait relever du pouvoir exécutif.

Le refus d'extrader constitue un autre aspect important du projet de loi car ce dernier n'exclut pas la possibilité d'ordonner l'expulsion d'un étranger pour les motifs prévus dans la loi, excepté ceux qui sont énoncés aux paragraphes 4 et 9 de l'article 34 dans les cas où le refus aurait été fondé sur l'exception concernant les délits politiques. Cette disposition est conforme à celle qui figure dans le projet de loi sur l'asile et a pour but d'éviter des décisions contradictoires en matière d'expulsion et d'extradition en tenant compte d'un élément décisif, le critère de prévention, qui découle de la demande faite en premier lieu.

7. Dans la sixième section sont définies les infractions pénales qui se rapportent spécifiquement aux migrations et est prévu un ensemble de sanctions administratives.

La raison pour laquelle il a été proposé de sanctionner les délits en matière de migration est due au besoin croissant de protéger la société contre le phénomène de l'immigration illégale, qui non seulement augmente quantitativement mais prend aussi des formes nouvelles, avec l'appui d'intermédiaires qui profitent de la situation de certaines personnes qui, pour diverses raisons politiques, économiques, judiciaires, etc., ne réunissent pas les conditions exigées par la loi pour obtenir un permis d'entrée en bonne et due forme dans le pays.

Les délits en question sont prévus dans la législation de la majorité des pays; le projet est en effet inspiré en particulier des textes de loi de la Suisse, du Chili, du Costa Rica et du Paraguay.

Le chapitre 2 contient les dispositions habilitant la Direction nationale des migrations à infliger des amendes administratives à concurrence d'un certain montant aux employeurs, propriétaires ou gérants d'hôtels et de pensions, ainsi qu'aux entreprises de transports internationaux qui violent les interdictions ou ne respectent pas les obligations légales.

8. La septième section contient deux chapitres qui traitent des garanties de procédure reconnues aux particuliers qui commettent des infractions. Le chapitre 1 rappelle le régime de recours administratifs prévu à l'article 317 de la Constitution et mentionne spécialement les recours disponibles en matière d'expulsion, lesquels font l'objet d'une procédure préférentielle et ont un effet suspensif.

Le chapitre 2, qui porte sur les procédures judiciaires, établit les règles suivantes :

a) La justice pénale ordinaire connaît des délits en matière de migration.

b) La procédure pénale est engagée à la suite d'une plainte fondée émanant de la Direction nationale des migrations, disposition qui tient compte du caractère administratif des mesures en matière de migration, de la nécessité d'accorder dans ce domaine certains pouvoirs discrétionnaires et de la faculté, dans certains cas, d'exercer l'option visée au paragraphe d).

c) Les cas d'expulsion qui doivent être soumis à l'autorité judiciaire sont examinés par la cour d'appel en instance et en audience unique, étant entendu qu'il s'agit de décisions concernant des étrangers, dont l'efficacité exige qu'elles soient adoptées de façon péremptoire en étant revêtues de la garantie juridictionnelle qu'implique l'intervention d'un tribunal en raison même de son caractère collégial.

d) En ce qui concerne certaines infractions à la loi sur les migrations commises par des étrangers, l'administration a le choix entre engager une procédure pénale et procéder directement à l'expulsion de l'intéressé, dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire qui lui est octroyé pour des raisons de commodité et d'opportunité.

9. Trois chapitres de la huitième section établissent les normes applicables en matière de contrôle de l'entrée, du séjour et de la sortie des personnes.

Le premier des chapitres susmentionnés dispose que les personnes intéressées ont l'obligation d'entrer sur le territoire et d'en sortir par les points d'entrée spécialement prévus à cet effet et il définit les documents que doivent présenter les étrangers lors des opérations de contrôle des entrées, selon qu'il s'agit d'étrangers entrant sur le territoire comme résidents permanents ou temporaires ou comme non-résidents.

Le chapitre 2 qui traite du "contrôle du séjour" dispose qu'il est interdit d'embaucher des étrangers qui ne sont pas autorisés par la loi à exercer des activités rémunérées, selon qu'il s'agit d'un résident temporaire ou d'un non-résident.

Ce chapitre stipule en outre qu'il est interdit aux propriétaires, administrateurs ou gérants d'hôtels, de pensions ou d'établissements commerciaux similaires d'héberger des étrangers qui se trouvent illégalement sur le territoire.

Dans le chapitre 3 sont établies des normes relatives au contrôle de la sortie du territoire, qu'il s'agisse d'Uruguayens ou d'étrangers.

10. La neuvième section prévoit l'incorporation dans la législation relative aux migrations de dispositions concernant les responsabilités des sociétés de transports internationaux, qui doivent se soumettre aux mesures de contrôle prévues par la loi. Ces sociétés doivent ainsi assurer le transport des passagers et des voyageurs dans des conditions réglementaires.

La loi dispose en outre que l'obligation de transporter les étrangers expulsés hors du territoire constitue une obligation civile en vertu de laquelle le transporteur est tenu de transporter une seule personne expulsée lorsque le moyen de transport utilisé n'offre pas plus de 200 places et deux personnes au-delà de ce nombre.

11. Dans la dixième section est fixé le montant des ressources financières de la Direction nationale des migrations, qui sont les recettes provenant de l'application du droit de timbre et de la facturation de prestations de services, les sommes qui lui sont allouées dans son budget général, les legs et donations qu'elle reçoit et des amendes qu'elle impose dans l'exercice de ses fonctions.

12. La onzième section, qui traite de l'immigration organisée, définit des normes visant à promouvoir l'immigration d'étrangers ou de groupes d'étrangers lorsque les besoins du pays le justifient.

Le chapitre 1 dispose que cette mesure de promotion a pour but de combler les déficits par l'acquisition de ressources humaines qualifiées possédant des connaissances scientifiques et technologiques dans des domaines de pointe, disposées à s'établir dans des zones du territoire national dont le développement est considéré comme prioritaire ou apportant des capitaux en vue de les investir dans des activités productives.

L'insertion de ces migrants dans l'activité économique du pays doit s'effectuer par le biais de programmes planifiés de migration qui tiennent compte principalement des besoins tels qu'ils apparaissent dans les plans de développement ou d'investissement.

Dans les chapitres 2, 3 et 4 sont définis successivement plusieurs sous-catégories - les immigrants assistés, les immigrants détenteurs de capitaux ou disposés à investir, les immigrants retraités, pensionnés ou rentiers - ainsi que les avantages, les allocations et les prestations qu'ils reçoivent.

Enfin, le chapitre 5 définit le régime auquel sont assujettis les immigrants frontaliers et saisonniers.

13. La douzième section énonce les principes généraux concernant les Uruguayens de l'étranger et traite des attributions des organes compétents, de l'émigration et du retour des Uruguayens résidant à l'étranger et de la situation de leurs conjoints, enfants et parents étrangers.

Il est certain que la dynamique migratoire a pris le pas ces dernières années sur l'actualisation de la législation, de telle sorte que nombre de phénomènes migratoires se déroulent en dehors de tout cadre légal. Ainsi, certains pays classiques d'immigration tels que l'Uruguay le resteront mais deviendront avec le temps des pays d'émigration, ce qui présente un inconvénient dans la mesure où leur législation ne régleme que les questions ayant trait à l'immigration.

Dans ce contexte, il a été jugé utile que le projet de loi établisse des principes fondamentaux qui permettent aux Uruguayens résidant à l'étranger de jouir de la meilleure protection juridique et sociale possible.

14. Enfin, la treizième section dispose que le Gouvernement peut modifier en cas de besoin l'organisation de la Direction nationale des migrations afin d'adapter l'infrastructure administrative à ses attributions et qu'il peut modifier la réglementation en conséquence. En ce qui concerne ce dernier aspect, il convient de signaler qu'en dépit de son élargissement qui permettrait d'envisager un traitement détaillé des problèmes de migration, le projet de loi se limite aux principes fondamentaux, la réglementation devant être adaptée indépendamment.

Le Gouvernement estime que le projet de loi joint en annexe apporte des solutions largement satisfaisantes en matière de migration et des réponses adéquates et efficaces pour faire face aux situations nouvelles et parfois graves qui ont trait à l'entrée et au séjour des étrangers sur le territoire de la République, solutions qui sont entièrement compatibles avec le mandat découlant de l'article 37 de la Constitution et des engagements qui ont été pris par le pays quand ce dernier a signé et ratifié les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme qui ont trait aux questions de migration.

Le Gouvernement prie le Comité d'agréer les assurances de sa considération distinguée.

-----

---

Note : Les annexes peuvent être consultées auprès du secrétariat sur demande.