

A/C.3/43/WG.1/CRP.3/Add.11
9 juin 1988
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS/FRANCAIS

Quarante-troisième session
TROISIEME COMMISSION
Point 12 de la liste préliminaire*

RAPPORT DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

Projet de rapport du Groupe de travail à composition non limitée chargé
d'élaborer une convention internationale sur la protection des droits
de tous les travailleurs migrants et de leur famille

Président : M. Antonio GONZALEZ DE LEON (Mexique)

Vice-Président : M. Juhani LONNROTH (Finlande)

Additif

Article 56

1. Le Groupe de travail a examiné l'article 56 de sa 6e à sa 13e séance, tenues du 2 au 8 juin 1988. Il était saisi du texte de cet article, tel qu'il avait été adopté en première lecture, ainsi que de la proposition du Groupe des pays méditerranéens et scandinaves. Ce texte adopté en première lecture, qui figurait dans le document A/C.3/39/WG.1/WP.1, était libellé comme suit :

"[1] Les travailleurs migrants et les membres de leur famille [en situation régulière] [en situation légale] ne peuvent être expulsés de l'Etat d'accueil, si ce n'est :

a) Pour des raisons de sécurité nationale, d'ordre public ou de bonnes moeurs;

b) S'ils refusent, après avoir été dûment informés des conséquences d'un tel refus, de se conformer aux prescriptions édictées par une autorité publique médicale à leur égard dans un but de protection de la santé publique;

* A/43/50.

c) Si une condition essentielle pour la délivrance ou la validité de leur autorisation de séjour ou de leur permis de travail n'est pas remplie;

[d) Conformément à la législation et aux réglementations applicables dans l'Etat d'emploi.]

2) Toute expulsion pour les motifs susmentionnés est soumise [, conformément aux lois applicables,] aux garanties de procédure prévues à la partie II de la présente Convention.

[3) Aucune mesure d'expulsion ou de déportation ne peut être exécutée sans que tous les droits fondamentaux du travailleur migrant [aient été juridiquement préservés.]]"

2. Le texte proposé par le Groupe des pays méditerranéens et scandinaves était libellé comme suit :

"1) Les travailleurs migrants et les membres de leur famille ne peuvent être expulsés de l'Etat d'emploi, si ce n'est :

a) Pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public;

b) S'ils refusent, après avoir été dûment informés des conséquences d'un tel refus, de se conformer aux prescriptions édictées par une autorité publique médicale à leur égard dans un but de protection de la santé publique;

c) Si une condition essentielle pour la délivrance ou la validité de leur autorisation de séjour ou de leur permis de travail n'est pas remplie.

2) Toute expulsion pour les motifs susmentionnés est soumise aux garanties prévues à la partie III de la présente Convention."

3. Se référant au texte du groupe des pays méditerranéens et scandinaves, le Président a expliqué que l'alinéa d) du paragraphe 1 du texte original, tel qu'adopté en première lecture, avait été omis parce qu'il paraissait indiqué de limiter les motifs d'expulsion dans cette partie de la Convention. Le paragraphe 3 avait été omis parce qu'il était redondant.

4. L'ensemble de l'article a donné lieu à un échange de vues général, à la 6e séance, le 2 juin. Certaines délégations ont indiqué qu'elles souhaitaient voir figurer le terme "bonnes moeurs" à l'alinéa a) du paragraphe 1. La République fédérale d'Allemagne, l'URSS, les Etats-Unis et la Suède, en particulier, étaient favorables à un libellé semblable à celui du paragraphe 2 de l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Les Etats-Unis, appuyés par le Canada, ont signalé qu'il conviendrait de mentionner aussi la "santé publique".

5. Le représentant de la Grèce, expliquant la proposition du Groupe des pays méditerranéens et scandinaves pour le paragraphe 1, alinéa a), a indiqué que l'expression "sécurité nationale ou ordre public" figurait aussi dans le texte de l'article 26 déjà adopté. Le Groupe avait eu du mal à définir le terme "bonnes moeurs". Les représentants des Pays-Bas, de l'Inde et de l'Algérie ont appuyé la proposition du Groupe sous la forme où elle se présentait.

6. Le représentant de l'Italie a fait observer que l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, où figurait la notion de "bonnes moeurs", visait une situation différente de celle envisagée à l'article 56 de la Convention. Le représentant des Pays-Bas a dit que cette notion ayant été omise dans le texte de l'article 26 déjà adopté, elle devrait l'être aussi, dans un souci de cohérence, à l'article 56. Il s'est aussi vivement élevé contre l'insertion de l'expression "santé publique" à l'alinéa a) du paragraphe 1, la mauvaise santé ne pouvant, à son sens, être un motif d'expulsion.

7. Le représentant de la Norvège a dit ne pouvoir accepter le paragraphe 1, alinéa a), sous sa forme actuelle parce que la législation de son pays n'admettait pas de restrictions à l'expulsion de criminels. Le représentant de la Chine a proposé que le texte de l'alinéa a) soit remanié de façon à se lire : "pour violation de la loi ou pour des raisons de sécurité nationale". Le Président a indiqué que, dans l'esprit du Groupe des pays méditerranéens et scandinaves, l'expression "ordre public" englobait les délits et infractions du droit pénal.

8. Le représentant de l'Inde a proposé que le principe de garanties retenu au paragraphe 2 soit intégré au paragraphe 1, dont la phrase d'introduction pourrait alors se lire comme suit :

"Sous réserve des garanties prévues à la partie III de la présente Convention, les travailleurs migrants et les membres de leur famille peuvent être expulsés de l'Etat d'emploi :".

9. Le représentant de la France a suggéré que les mots "en situation régulière" soient ajoutés à cette même première phrase du paragraphe 1. Il a aussi proposé qu'à l'alinéa c) du paragraphe 1, avant le mot "remplie", l'expression "n'est pas" soit remplacée par "n'est plus".

10. Le Groupe de travail a poursuivi l'examen de l'article 56 à sa 7e séance, le 3 juin. Le représentant de la Grèce a indiqué qu'à la suite de consultations officielles avec quelques délégations, il était proposé, pour la phrase d'introduction de l'article 56, le libellé suivant :

"Sous réserve des garanties prévues dans la présente partie de la Convention, les travailleurs migrants et les membres de leur famille ne peuvent être expulsés de l'Etat d'emploi que :".

Le Président a proposé de modifier ce texte en remaniant le membre de phrase faisant suite au mot "expulsés" ainsi :

"... qu'en vertu d'une décision prise conformément à la loi et uniquement pour les raisons suivantes :".

11. Le représentant de l'Australie a appelé l'attention du Groupe de travail sur le fait que le droit des Etats d'expulser des étrangers n'était limité en droit international que par la Convention relative au statut des réfugiés et la Charte sociale européenne. Il se demandait par conséquent s'il y avait bien lieu de retenir l'article 56 dans la Convention et proposé que, dans l'affirmative, on

reprenne le libellé de la Charte sociale européenne. Le représentant des Etats-Unis, partageant les préoccupations de l'Australie, a dit qu'il faudrait prévoir davantage de motifs d'expulsion à l'article 56.

12. Le Président a observé que la notion de réfugié était différente de celle de travailleur migrant. Le représentant de l'Italie a signalé que les travailleurs migrants en venaient à faire partie de la communauté où ils vivaient et que leur expulsion mettait en jeu des considérations humanitaires évidentes. Aux yeux du représentant des Pays-Bas, les alinéas a), b) et c) du paragraphe 1 de la proposition présentée par le Groupe des pays méditerranéens et scandinaves indiquaient déjà des motifs généraux d'expulsion.

13. Le Président a donné lecture du texte de la phrase d'introduction du paragraphe 1 qui semblait se dégager des discussions :

"Les travailleurs migrants et les membres de leur famille visés dans la présente partie de la Convention ne peuvent être expulsés de l'Etat d'emploi, sous réserve des garanties prévues dans la partie III de la Convention, que pour les raisons suivantes :".

14. A la même séance, le représentant de l'Australie a proposé pour le paragraphe 1 le texte suivant :

"Les travailleurs migrants et les membres de leur famille ne peuvent être expulsés, sauf s'ils mettent en péril la sécurité nationale ou portent atteinte à l'intérêt général ou à la moralité publique."

15. Le représentant de l'Union soviétique a dit que la difficulté majeure que soulevait l'article 56 résidait dans le fait qu'il visait un large éventail d'individus. Cet article devait être équilibré et faire référence à la sécurité nationale, à l'ordre public, à la santé publique et aux violations flagrantes de la loi de l'Etat d'emploi; il fallait aussi tenir compte des considérations d'ordre humanitaire, opinion à laquelle le représentant de la Suède a souscrit en indiquant qu'il convenait de les mentionner.

16. A sa 7e séance, le 3 juin 1988, le Groupe de travail a adopté en deuxième lecture le paragraphe introductif de l'article 56, qui était ainsi conçu :

Les travailleurs migrants et les membres de leur famille visés dans la présente partie de la Convention ne peuvent être expulsés de l'Etat d'emploi, sous réserve des garanties prévues dans la partie III de la Convention, que pour les raisons suivantes :

17. Le Groupe de travail est ensuite revenu sur l'alinéa a). Le représentant de la République fédérale d'Allemagne a déclaré que les articles 12 et 22, paragraphe 2, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques devaient constituer le fondement de cet alinéa, lequel devait couvrir aussi les bonnes moeurs. Le représentant de la Norvège s'est rallié à l'idée de mentionner les bonnes moeurs. Réitérant une déclaration qu'il avait faite antérieurement, il a aussi suggéré que soit ajoutée au texte de l'alinéa a) du paragraphe 1 une formule du genre : "... ou si, dans l'Etat d'emploi ou tout autre pays, ils ont

commis une infraction passible d'une peine d'emprisonnement en vertu des lois de l'Etat d'emploi". Le représentant de l'Union soviétique s'est déclaré d'accord avec les délégations chinoise et norvégienne pour considérer que la violation des lois devait constituer un motif d'expulsion, tout en précisant que l'on ne devrait retenir que les violations graves, à l'exclusion des infractions mineures.

18. A sa 10e séance, le 6 juin, le Groupe de travail a poursuivi l'examen de l'alinéa a). Le Président a donné lecture du texte issu des consultations officieuses, qu'il a soumis au Groupe de travail et qui était ainsi conçu :

"a) Pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public, y compris la condamnation pour un délit grave;".

19. Le représentant de la Suède a dit que sa délégation considérait l'article 56 comme très important. Il a réitéré sa position, à savoir que des comportements antisociaux graves tels que la prostitution ou la toxicomanie pouvaient être considérés comme des motifs d'expulsion fondés dans le cas d'un étranger qui aurait résidé peu de temps en Suède et n'aurait pas été intégré à la société. Les comportements de ce genre n'étaient pas nécessairement punis par la loi suédoise. La notion d'ordre public était très étroite en droit suédois et ne couvrait pas les actes relevant des catégories susmentionnées. En vertu de la Charte sociale européenne, un travailleur migrant pouvait être expulsé pour des raisons de sécurité nationale, d'intérêt général ou de moralité publique et, aux termes du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, certains droits étaient soumis à limitation, notamment au nom de l'ordre public et des bonnes moeurs. Le représentant de la Suède a signalé que la notion de bonnes moeurs était nettement différente de celle de l'ordre public. Si la notion de bonnes moeurs ne figurait pas à l'article 56, ce ne serait pas un motif d'expulsion acceptable au regard de la loi. La délégation suédoise soulignait donc avec insistance qu'il importait de la retenir dans le texte de l'article. Toutefois, si ce sentiment n'était pas partagé par les autres délégations, la Suède, par souci de compromis, ne bloquerait pas le consensus.

20. Le représentant des Pays-Bas a réaffirmé qu'à son avis, l'expression "bonnes moeurs" était englobée dans la notion plus large d'"ordre public". Il en allait de même, à ses yeux, de la notion de "délict".

21. Le représentant de la Norvège a suggéré d'ajouter au texte dont le Président avait donné lecture le membre de phrase suivant : "qui serait punissable en vertu de la loi de l'Etat d'emploi".

22. A propos du texte dont le Président avait donné lecture, le représentant de l'Union soviétique a dit qu'il ne lui paraissait pas nécessaire de poser la condamnation pour une infraction comme condition de l'expulsion, cette dernière devant aussi être possible par voie de décision administrative. Pour la santé publique, il fallait envisager deux situations : d'une part, celle des personnes qui auraient contracté une affection alors qu'elles se trouvaient dans l'Etat d'emploi et, d'autre part, celle des personnes déjà atteintes d'une affection avant d'entrer dans le territoire de l'Etat d'emploi. S'agissant de cette seconde catégorie, l'alinéa c) de la proposition du Groupe des Etats méditerranéens et

scandinaves donnerait à l'Etat d'emploi le droit d'expulser les personnes se trouvant dans ce cas qui n'auraient pas signalé leur maladie avant leur entrée sur le territoire dudit Etat.

23. Le représentant de la France a désapprouvé l'idée d'expulser les travailleurs migrants reconnus coupables d'un délit, car cela reviendrait à faire deux poids deux mesures dans l'application du droit pénal. Il serait en effet trop facile à un travailleur migrant coupable d'un délit de se laisser expulser sans subir la peine prévue par la loi. Le représentant de la France a alors proposé d'insérer à l'alinéa a) le membre de phrase suivant :

"y compris après accomplissement de la peine résultant d'une condamnation pour de graves délits pénaux".

24. Le représentant de la République fédérale d'Allemagne a signalé qu'il fallait faire mention des bonnes moeurs à l'article 56, car cette notion figurait dans les pactes internationaux à propos de l'expulsion. Au sujet de la mention d'une condamnation pour un délit en liaison avec l'expulsion, il a appelé l'attention sur le fait que plusieurs traités bilatéraux ou régionaux, dont la Charte sociale européenne, contenaient des dispositions prévoyant des procédures différentes. Pour éviter une pareille contradiction, il a proposé l'insertion du nouvel alinéa suivant :

"Les Etats d'origine ou, le cas échéant, les Etats mentionnés au paragraphe 7 de l'article 22 de la présente Convention sont tenus de ne pas s'opposer respectivement au retour ou à l'entrée sur leur territoire des personnes visées au présent article."

25. En l'absence de consensus, le représentant des Etats-Unis a réaffirmé qu'à son avis, il conviendrait de supprimer entièrement l'article 56.

26. La représentante du Maroc s'est déclarée inquiète de ce qui lui apparaissait comme un écart par rapport à l'esprit du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. La délégation marocaine n'accepterait pas un texte qui demeurerait en retrait de l'article 13 du Pacte. Quant à la notion de "moralité publique", elle lui paraissait difficile à interpréter, car le contenu en variait d'un pays à l'autre.

27. Le représentant de l'URSS a déclaré que l'article 56 allait au-delà de l'article 13 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Alors que ce dernier stipulait seulement qu'un étranger ne pouvait être expulsé qu'en exécution d'une décision prise conformément à la loi, l'article 56 énonçait les motifs d'expulsion, limitant ainsi l'autorité de l'Etat. Le représentant de l'URSS a rappelé sa proposition antérieure, à savoir supprimer l'article 56 ou adopter une formulation générale.

28. A la 11e séance, le 7 juin, le Président a annoncé qu'en dépit de nouvelles consultations officieuses, aucun consensus ne s'était dégagé sur l'article 56. Faisant rapport sur ces consultations, le Vice-Président a dit qu'il n'existait pas de consensus touchant les motifs d'expulsion. On s'accordait en revanche à penser

qu'il y avait lieu d'aller au-delà des pactes internationaux sur le chapitre de l'expulsion des travailleurs migrants en situation régulière et, partant, d'inclure l'article 56 dans la Convention. Il a été décidé de procéder à de nouvelles consultations officieuses.

29. Le Groupe de travail n'étant pas parvenu à un consensus, l'examen de l'article 56 a été reporté à la prochaine session.
