



**Conseil Economique  
et Social**

Distr.  
GENERALE

E/CN.4/Sub.2/1988/NGO/25  
1er septembre 1988

FRANCAIS  
Original , ANGLAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME

Sous-Commission de la lutte contre  
les mesures discriminatoires et  
de la protection des minorités  
Quarantième session  
Point 15 e) de l'ordre du jour

PROMOTION, PROTECTION ET RETABLISSEMENT DES DROITS DE L'HOMME  
AUX NIVEAUX NATIONAL, REGIONAL ET INTERNATIONAL

DROIT QU'A TOUTE PERSONNE DE QUITTER TOUT PAYS, Y COMPRIS LE SIEN,  
ET DE REVENIR DANS SON PAYS

Communication écrite soumise par la Ligue internationale  
des droits de l'homme, organisation non gouvernementale  
dotée du statut consultatif (catégorie II)

Le Secrétaire général a reçu la communication ci-après qui est distribuée  
conformément à la résolution 1296 (XLIV) du Conseil économique et social.

[30 août 1988]

DECLARATION SUR LE DROIT QU'A TOUTE PERSONNE DE QUITTER TOUT PAYS,  
Y COMPRIS LE SIEN, ET DE REVENIR DANS SON PAYS

Au nom de la Ligue internationale des droits de l'homme, nous tenons à dire combien nous apprécions le rapport final, complet et détaillé et clairvoyant, ainsi que l'avant-projet de déclaration sur le droit qu'a toute personne de quitter tout pays et de revenir dans son pays, que le Rapporteur spécial, M. Mubanga-Chipoya, a présentés conformément au mandat que lui a confié la Sous-Commission. Dans cet important rapport, M. Mubanga-Chipoya s'est de nouveau penché sur un domaine d'étude qui a beaucoup retenu l'attention de spécialistes éminents - historiens, experts en sciences sociales et économiques ou en jurisprudence. L'étude et le projet de principes présentés par un autre Rapporteur spécial, M. Jose Inglés (Philippines), et approuvés par la Sous-Commission il y a maintenant un quart de siècle, constituaient déjà l'un des premiers travaux en ce domaine. M. Mubanga-Chipoya a également tenu compte des déclarations formulées par d'éminents juristes et représentants d'ONG à l'occasion de deux importantes conférences internationales : la Déclaration d'Uppsala, adoptée en 1972, et la Déclaration de Strasbourg, adoptée en 1986. On trouvera ces trois ensembles de principes, ainsi que le projet de déclaration établi par M. Mubanga-Chipoya, dans l'additif 1 au rapport final de ce dernier (E/CN.4/Sub.2/1988/35 et Add.1). Les observations que nous présentons ici portent essentiellement sur les principes contenus dans ce projet. Nous serons heureux de faire connaître, à une autre occasion, nos vues sur le rapport lui-même.

Droit qu'a toute personne de quitter son pays

En ce qui concerne les quatre projets contenus dans l'additif, nous sommes frappés par le fait qu'à quelques exceptions près, ils contiennent des normes à peu près semblables, ce qui confirme l'existence d'un net consensus quant aux éléments essentiels du droit qu'a toute personne de quitter tout pays et de revenir dans son pays. Ces éléments sont notamment les suivants : les Etats sont tenus de promulguer les mesures législatives ou autres mesures donnant effet à ces droits, de les publier et d'en rendre l'accès facile, il leur est interdit d'infliger des pénalités ou des tracasseries aux personnes qui veulent exercer ce droit de quitter tout pays, notamment de les priver de leur nationalité par mesure de représailles, enfin, les Etats ne peuvent restreindre l'exercice de ce droit que lorsque cela est "nécessaire" pour répondre - de manière proportionnée - à un besoin public et social urgent visant un but légitime. De toute évidence, les restrictions doivent être claires et spécifiques et ne doivent pas être appliquées de façon arbitraire.

Les quatre projets témoignent d'un consensus sur les points ci-après : une restriction fondée sur la "sécurité nationale" ne peut être invoquée que lorsque l'exercice de ce droit constitue un danger manifeste, imminent et grave pour l'Etat, quand cette restriction est invoquée au motif qu'une personne a acquis des secrets militaires, elle ne peut s'appliquer que pendant une durée limitée. Le consensus s'étend également à l'opinion selon laquelle l'autorisation de partir ne devrait pas être rejetée au motif que des proches (à l'exception des parents vis-à-vis de leurs enfants mineurs non émancipés) ou des employeurs ont refusé leur consentement à ce départ, et les personnes

auxquelles l'autorisation d'émigrer a été refusée devraient avoir le droit d'interjeter appel devant une autorité administrative ou judiciaire supérieure, et pouvoir se faire assister d'un conseil de leur choix dans toute procédure de cette nature.

#### Exode des cerveaux

Sur deux points, le projet du Rapporteur spécial s'écarte apparemment des textes antérieurs, L'"exode des cerveaux" et le droit de rentrer dans son pays. L'article 4 de son projet ferait obligation à "tout" Etat de prévenir "les conséquences économiques néfastes de l'"exode des cerveaux'". On ne voit pas très bien à quels Etats s'impose cette obligation, aux pays en développement qui subissent l'exode des cerveaux en question, aux pays industrialisés qui sont censés en bénéficier, à la communauté internationale dans son ensemble - ou à ces trois catégories. Par ailleurs, le terme "préviendra" est vague dans ce contexte. Par exemple, est-il recommandé que pour prévenir des conséquences néfastes, les pays en développement intéressés soient autorisés ou même aient à imposer la fermeture des frontières pour tous ceux de leurs ressortissants qui sont qualifiés ou cadres, et/ou qu'aux mêmes fins, les pays industrialisés soient autorisés ou aient à promulguer des lois excluant certaines catégories d'immigrants ? De toute évidence, l'une et l'autre de ces politiques seraient peu judicieuses.

On ne voit pas très bien non plus ce que veut dire la deuxième partie de l'article 4, faisant obligation à chaque Etat de conclure "des arrangements bilatéraux et multilatéraux dans l'intérêt des pays en développement concernés". En bref, tout l'article 4 appelle des éclaircissements. Pour l'examen de cet article, la Sous-Commission trouvera peut-être utile de tenir compte des conclusions et opinions d'experts qui ont étudié la question de l'exode des cerveaux de différents points de vue, socio-économique comme jurisprudentiel.

Nous nous référons, tout d'abord, à M. Inglés, Rapporteur spécial, qui, comme on s'en souviendra, estimait que si les restrictions au départ de personnes qualifiées et de cadres peuvent parfois être justifiées dans les pays en développement, elles ne sont normalement jamais justifiées dans les pays hautement industrialisés, et ne sont jamais justifiées dans aucune de ces deux catégories de pays s'il s'agit d'un départ temporaire. M. Inglés estimait également que même dans les pays en développement, les restrictions au droit de quitter tout pays fondées sur les conséquences néfastes de l'exode des cerveaux devraient être limitées aux cas dans lesquels il existe un accord contractuel, par exemple, si la personne qualifiée ou le cadre s'est engagé à passer une période de service spécifiée dans son pays d'origine en échange d'une formation financée sur fonds publics.

Deuxièmement, les spécialistes ne sont pas tous d'accord lorsqu'il s'agit de déterminer l'étendue du problème que pose l'exode des cerveaux, ou encore ses causes, ses effets et les remèdes qui peuvent y être apportés. Par exemple, l'éminent spécialiste de sciences politiques de l'Université Notre Dame, Alan Dowty, dans l'important ouvrage qu'il a publié en 1987, et qui est intitulé Closed Borders, parvient à la conclusion que le problème de l'exode des cerveaux n'existe que dans un nombre limité de pays en développement de niveau intermédiaire. Les pays les moins avancés n'ont pas encore produit de personnes qualifiées ou de cadres et de toute façon

n'auraient pas les moyens d'en employer beaucoup. L'exode des cerveaux n'existe pas non plus dans les pays plus pleinement développés, qui ont assez de débouchés à offrir sur place aux compétences et aux talents. Dowty fait également observer que l'on constate souvent un exode des cerveaux important associé à une forte croissance économique. Un autre fait significatif est qu'une forte proportion de cadres quittent certains pays en développement pour des raisons qui n'ont rien d'économique, parce qu'ils appartiennent à des groupes minoritaires défavorisés ou que la ligne politique du régime les inquiète, et non pas en raison des possibilités économiques qui leur sont offertes à l'étranger.

Pour s'attaquer au problème de l'exode des cerveaux, lorsqu'il existe vraiment, la plupart des experts ne conseillent pas d'imposer des restrictions à la sortie du pays, mais recommandent des mesures positives - par exemple, des programmes d'échange de compétences entre pays en développement ou le programme du PNUD qui vise à aider le retour d'expatriés en tant que consultants invités.

Pour ce qui est de la proposition contenue dans l'article 4, qui fait obligation à "tout" Etat de conclure des arrangements bilatéraux et multilatéraux dans l'intérêt des pays en développement concernés, nous considérons que le besoin suffit à lui seul à justifier une assistance aux pays en développement qui sont dans le besoin, sans qu'il y ait lieu de justifier cette assistance par la compensation due au titre d'un exode des cerveaux non mesurable ou par les gains correspondants réalisés par les pays bénéficiaires.

Du point de vue juridique, nous nous rangeons à l'opinion exprimée par Hurst Hannum dans son étude intitulée The Right to Leave and Return in International Law and Practice (Le droit de quitter un pays et d'y revenir dans le droit international et dans la pratique internationale), Nijhof, 1987, qui apporte des éclaircissements sur cette question en faisant valoir qu'en vertu du Pacte, de "vagues assertions" relatives à un exode des cerveaux ou à d'autres facteurs économiques ne constituent pas une base suffisante autorisant à limiter l'émigration, que ces facteurs doivent atteindre le niveau d'une menace à "l'ordre public" du pays, que les restrictions à la sortie doivent être "nécessaires" pour faire face à cette menace, et doivent être proportionnelles et temporaires, enfin qu'un déni général, qu'il soit de droit ou de fait, du droit qu'a toute personne de quitter un pays est interdit.

On peut évoquer, à propos des prémisses philosophiques des théoriciens de l'exode des cerveaux, l'opinion de certains Etats selon laquelle leurs ressortissants n'ont aucune raison de vouloir quitter la société à laquelle, affirment-ils, ils doivent leurs compétences de même que tout ce qu'ils possèdent, et que lorsque tel est leur désir et que ce désir est en conflit avec l'intérêt de l'Etat, ce dernier doit toujours l'emporter. Cette opinion ne peut plus être défendue, puisque désormais la plupart des Etats où elle a cours sont parties au Pacte et à d'autres traités relatifs aux droits de l'homme ; une règle majeure du droit international est en effet que les Etats sont tenus de s'acquitter de leurs obligations conventionnelles de bonne foi.

Droit de rentrer dans son pays

L'autre question sur laquelle nous souhaitons présenter de brèves observations est le droit de toute personne de rentrer dans son pays. De façon générale, il nous paraît préférable d'aborder l'étude de ce droit en ayant en vue la formulation de principes auxquels tous les Etats seraient tenus de donner effet dans leurs lois, politiques et pratiques respectives. Comme l'a expliqué l'éminent juriste suédois Stig Jagerskjold dans son étude de "la liberté de circulation", incluse dans l'ouvrage publié en 1981 par le professeur Henkin, The International Bill of Rights, la solution efficace de situations spécifiques comportant des arrivées massives de réfugiés à la suite de guerres ou de modifications de frontières a plus de chances de résulter de négociations politiques que de la reconnaissance du droit de chaque personne de rentrer dans son pays, surtout - ajouterions-nous - dans les cas de revendications territoriales antagonistes.

Comme nous le savons, les projets de principes élaborés par M. Inglés, de même que les conventions européenne et américaine et la plupart des législations nationales, limitent le droit de revenir dans un pays aux ressortissants de ce pays. Le projet de déclaration du Rapporteur spécial, dans son article 11, étendrait également ce droit aux "résidents permanents en situation régulière". La Sous-Commission voudra peut-être envisager la variante contenue à l'article 7 de la Déclaration de Strasbourg, qui limite le droit de retourner dans un pays aux "résidents permanents en situation régulière qui quittent temporairement leur pays de résidence".

Proposition Gorbatchev

Enfin, nous rappelons la recommandation formulée par le Secrétaire général du Parti communiste de l'URSS, M. Gorbatchev, en septembre 1987, tendant à renforcer le rôle de l'Organisation des Nations Unies dans les affaires mondiales. A titre d'exemple, il a cité la possibilité de "coordonner des critères juridiques harmonisés qui permettraient de traiter dans un esprit humanitaire les questions de réunion des familles, de mariage, de contacts entre les personnes et les organisations, de réglementation des visas, entre autres", et a proposé que "ce qui a été réalisé à cet égard dans le cadre du processus englobant toute l'Europe" - c'est-à-dire du processus de l'Acte final d'Helsinki - "soit accepté comme point de départ".

La proposition du Secrétaire général du Parti communiste de l'URSS présente certainement un intérêt pour le projet actuel de la Sous-Commission. Quant à la suggestion tendant à faire du processus d'Helsinki un point de départ, la Sous-Commission se rappellera que l'Acte final dispose, au principe VII de la Déclaration sur les principes régissant les relations mutuelles des Etats participants, que ces Etats "s'acquittent également de leurs obligations telles qu'elles sont énoncées dans les déclarations et accords internationaux dans ce domaine, y compris les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, par lesquels ils peuvent être liés".

La Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et les instruments régionaux relatifs aux droits de l'homme affirment tous que le droit de quitter tout pays et de revenir dans son pays est un droit inhérent à la personne - qui n'est soumis qu'à des restrictions spécifiées - et non pas une faveur, un privilège ou une

offre "humanitaire" octroyés par l'Etat. Ainsi, tout en insistant sur la réunion des familles, l'Acte final affirme également que le droit de quitter tout pays est un droit de l'homme plus vaste, fondamental - ce qui est particulièrement important pour les minorités ethniques et religieuses soumises à diverses formes de discrimination.

\* \* \*

La Ligue internationale des droits de l'homme espère sincèrement que la Sous-Commission, gardant à l'esprit ces observations, approuvera en y apportant les modifications pertinentes le projet de déclaration proposé par le Rapporteur spécial, et le transmettra à la Commission des droits de l'homme qui, espérons-nous, l'approuvera à son tour.