



**Pacte international
relatif aux droits civils
et politiques**

Distr.
GÉNÉRALE

CCPR/C/21/Rev.1/Add.9**
2 novembre 1999

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME

OBSERVATIONS GÉNÉRALES ADOPTÉES PAR LE COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME
AU TITRE DU PARAGRAPHE 4 DE L'ARTICLE 40 DU PACTE INTERNATIONAL
RELATIF AUX DROITS CIVILS ET POLITIQUES

Additif

OBSERVATION GÉNÉRALE No 27 (67) *

Liberté de circulation (article 12)

1. La liberté de circulation est une condition indispensable au libre développement de l'individu. Elle est étroitement liée à plusieurs autres droits énoncés dans le Pacte, comme l'a souvent montré la pratique du Comité dans le cadre de l'examen des rapports présentés par des États parties et des communications émanant de particuliers. En outre, dans son observation générale No 15 ("Situation des étrangers au regard du Pacte", 1986), le Comité a rappelé le lien particulier entre les articles 12 et 13 ¹.

2. Les limitations pouvant être imposées aux droits énoncés à l'article 12 ne doivent pas rendre sans objet le principe de la liberté de circulation, et doivent répondre aux exigences de protection prévues au paragraphe 3 de cet article et être compatibles avec les autres droits reconnus dans le Pacte.

3. Les États parties devraient fournir au Comité, dans leurs rapports, des renseignements sur les dispositions législatives internes et les pratiques administratives et judiciaires concernant les droits protégés par l'article 12, en tenant compte des questions examinées dans la présente observation générale. Ils doivent également fournir des renseignements sur les recours disponibles en cas de restriction de ces droits.

*Adoptée par le Comité à la 1783^{ème} séance (soixante-septième session), tenue le 18 octobre 1999.

**Nouveau tirage pour raisons techniques.

¹HRI/GEN/1/Rev.3, 15 août 1997, p. 23 (par. 8).

Liberté de circulation et droit de choisir librement sa résidence (par. 1)

4. Quiconque se trouve légalement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence. En principe, les citoyens d'un État se trouvent toujours légalement sur le territoire de cet État. La question de savoir si un étranger se trouve "légalement" sur le territoire d'un État est régie par la législation nationale, qui peut soumettre l'entrée d'un étranger sur le territoire d'un État à des restrictions, pour autant qu'elles soient compatibles avec les obligations internationales de l'État. À cet égard, le Comité a estimé que l'étranger qui est entré illégalement sur le territoire d'un État, mais dont la situation a été régularisée, doit être considéré comme se trouvant légalement sur le territoire au sens de l'article 12². Une fois qu'un étranger se trouve légalement sur le territoire d'un État, toute restriction aux droits qui lui sont garantis aux paragraphes 1 et 2 de l'article 12 ainsi que toute différence de traitement par rapport aux nationaux doivent être justifiées au regard du paragraphe 3 de l'article 12³. Il est donc important que, dans leurs rapports, les États parties indiquent dans quel cas ils traitent les étrangers différemment de leurs nationaux en la matière et comment ils justifient cette différence de traitement.

5. Le droit de circuler librement s'exerce sur l'ensemble du territoire d'un État, y compris, dans le cas d'un État fédéral, à toutes les parties qui composent cet État. Le paragraphe 1 de l'article 12 garantit le droit de se déplacer librement d'un endroit à un autre et de choisir librement sa résidence. Pour la personne qui souhaite se déplacer ou demeurer dans un endroit, l'exercice de ce droit ne doit pas être subordonné à un but ou un motif particulier. Toute restriction doit être conforme au paragraphe 3.

6. L'État partie doit veiller à ce que les droits garantis par l'article 12 échappent à toute ingérence, tant publique que privée. Cette obligation vaut tout particulièrement pour les femmes. Il est, par exemple, incompatible avec le paragraphe 1 de l'article 12 que le droit des femmes de se déplacer librement et de choisir librement leur résidence soit subordonné dans les lois ou dans la pratique à la décision d'autrui, y compris celle d'un proche.

7. Sous réserve des dispositions du paragraphe 3 de l'article 12, le droit de choisir librement son lieu de résidence dans le territoire d'un État comprend le droit d'être protégé contre toute forme de déplacement forcé et contre toute interdiction d'accès ou de séjour dans l'une quelconque des parties du territoire. La détention légale, en revanche, touche plus précisément le droit à la liberté de la personne et est visée par l'article 9 du Pacte. Dans certains cas, l'article 12 et l'article 9 ne peuvent s'appliquer en même temps⁴.

²Communication No 456/1991, *Celepli c. Suède*, par. 9.2.

³Observation générale No 15, par. 8, HRI/GEN/1/Rev.3, 15 août 1997, p. 23.

⁴Voir, par exemple, les communications No 138/1983, *Mpandajila c. Zaïre*, par. 10; No 157/1983, *Mpaka-Nsusu c. Zaïre*, par. 10; Nos 241/1987 et 242/1987, *Birhashwirwa/Tshisekedi c. Zaïre*, par. 13.

Liberté de quitter tout pays, y compris le sien (par. 2)

8. La liberté de quitter le territoire d'un État ne peut être subordonnée à un but particulier ni à la durée que l'individu décide de passer en dehors du pays. Se trouvent donc visés le voyage à l'étranger aussi bien que le départ définitif de la personne qui souhaite émigrer. De même, cette garantie légale s'étend au droit de choisir l'État où l'individu souhaite se rendre. Comme le champ d'application du paragraphe 2 de l'article 12 n'est pas limité aux personnes qui se trouvent légalement sur le territoire d'un État, l'étranger légalement expulsé du pays a lui aussi le droit de choisir l'État de destination, sous réserve de l'accord de ce dernier ⁵.

9. Pour que l'individu jouisse des droits garantis au paragraphe 2 de l'article 12, des obligations sont imposées tant à l'État dans lequel il réside qu'à l'État dont il est ressortissant ⁶. Étant donné que, pour voyager à l'étranger, il faut habituellement des documents valables, en particulier un passeport, le droit de quitter un pays comporte nécessairement celui d'obtenir les documents nécessaires pour voyager. La délivrance des passeports incombe normalement à l'État dont l'individu est ressortissant. Le refus d'un État de délivrer un passeport à un national qui réside à l'étranger ou d'en prolonger la validité peut priver l'individu de son droit de quitter le pays de résidence et d'aller ailleurs ⁷. L'État ne peut pas se défaire en faisant valoir que son ressortissant pourrait retourner sur son territoire sans passeport.

10. La pratique des États montre souvent que les règles de droit et les mesures administratives portent atteinte au droit de l'individu de quitter un pays, en particulier le sien. Il importe donc au plus haut point que les États parties indiquent toutes restrictions légales et concrètes au droit de quitter le territoire qu'ils appliquent tant aux nationaux qu'aux étrangers, afin de permettre au Comité d'évaluer la conformité de ces règles et pratiques avec le paragraphe 3 de l'article 12. Les États parties devraient également inclure dans leurs rapports des renseignements sur les mesures qui imposent des sanctions aux transporteurs internationaux qui amènent dans leur territoire des personnes ne possédant pas les papiers requis, lorsque ces mesures portent atteinte au droit de quitter un autre pays.

Restrictions (par. 3)

11. Le paragraphe 3 de l'article 12 prévoit des cas exceptionnels dans lesquels l'exercice des droits visés aux paragraphes 1 et 2 peut être restreint. Conformément aux dispositions de ce paragraphe, l'État ne peut restreindre l'exercice de ces droits que pour protéger la sécurité nationale,

⁵Voir observation générale No 15, par. 9, HRI/GEN/1/Rev.3, 15 août 1997, p. 23.

⁶Voir communications No 106/1981, *Montero c. Uruguay*, par. 9.4; No 57/1979, *Vidal Martins c. Uruguay*, par. 7; No 77/1980, *Lichtensztein c. Uruguay*, par. 6.1.

⁷Voir communication No 57/1979, *Vidal Martins c. Uruguay*, par. 9.

l'ordre public, la santé ou la moralité publiques et les droits et libertés d'autrui. Pour être autorisées, les restrictions doivent être prévues par la loi, elles doivent être nécessaires dans une société démocratique pour protéger les objectifs énoncés et elles doivent être compatibles avec tous les autres droits reconnus dans le Pacte (voir le paragraphe 18 ci-après).

12. La loi elle-même doit fixer les conditions dans lesquelles les droits peuvent être limités. Les États parties devraient en conséquence indiquer dans leurs rapports quelles sont les normes juridiques sur lesquelles les restrictions sont fondées. Les restrictions qui ne sont pas prévues dans la loi ou qui ne sont pas conformes aux prescriptions du paragraphe 3 de l'article 12 constitueraient une violation des droits garantis aux paragraphes 1 et 2.

13. Lorsqu'ils adoptent des lois instituant des restrictions autorisées conformément au paragraphe 3 de l'article 12, les États devraient toujours être guidés par le principe selon lequel les restrictions ne doivent pas porter atteinte à l'essence même du droit (voir le paragraphe 1 de l'article 5); le rapport entre le droit et la restriction, entre la règle et l'exception, ne doit pas être inversé. Les lois autorisant l'application de restrictions devraient être formulées selon des critères précis et ne peuvent pas conférer des pouvoirs illimités aux personnes chargées de veiller à leur application.

14. Le paragraphe 3 de l'article 12 indique clairement qu'il ne suffit pas que les restrictions servent les buts autorisés; celles-ci doivent être également nécessaires pour protéger ces buts. Les mesures restrictives doivent être conformes au principe de la proportionnalité; elles doivent être appropriées pour remplir leurs fonctions de protection, elles doivent constituer le moyen le moins perturbateur parmi ceux qui pourraient permettre d'obtenir le résultat recherché et elles doivent être proportionnées à l'intérêt à protéger.

15. Le principe de la proportionnalité doit être respecté non seulement dans la loi qui institue les restrictions, mais également par les autorités administratives et judiciaires chargées de l'application de la loi. Les États devraient veiller à ce que toute procédure concernant l'exercice de ces droits ou les restrictions imposées à cet exercice soit rapide et que les raisons justifiant l'application de mesures restrictives soient fournies.

16. Les États montrent rarement que l'application de leurs lois restreignant les droits énoncés aux paragraphes 1 et 2 de l'article 12 satisfait à toutes les prescriptions énumérées au paragraphe 3 de l'article 12. Les restrictions doivent, dans chaque cas, être appliquées compte tenu de motifs juridiques précis et répondre aux principes de la nécessité et de la proportionnalité. Ces conditions ne seraient pas réunies, par exemple, si une personne était empêchée de quitter un pays au seul motif qu'elle détiendrait des "secrets d'État" ou de se déplacer à l'intérieur de celui-ci sans permis spécifique. Par ailleurs, ces conditions pourraient être réunies si des restrictions

étaient imposées à l'accès à des zones militaires pour des raisons de sécurité nationale ou si des limitations étaient imposées à la liberté de s'établir dans des zones habitées par des communautés autochtones ou minoritaires ⁸.

17. Les nombreux obstacles juridiques et bureaucratiques qui entravent inutilement le plein exercice des droits des individus de se déplacer librement, de quitter un pays, y compris le leur, et d'établir leur résidence, sont une source majeure de préoccupations. Pour ce qui est du droit de mouvement dans un pays donné, le Comité a critiqué les dispositions faisant obligation aux individus de demander l'autorisation de changement de résidence ou d'obtenir l'approbation des autorités locales du lieu de destination, ainsi que les lenteurs de la procédure de traitement de ces demandes écrites. La pratique des États révèle un arsenal encore plus riche d'obstacles faisant que les individus ont encore plus de difficultés à quitter le pays, en particulier s'agissant des ressortissants de l'État partie lui-même. Ces règles et pratiques concernent notamment la nécessité pour les candidats d'avoir accès aux autorités compétentes et aux informations relatives aux conditions requises, l'obligation de demander des formulaires spéciaux à remplir pour se procurer les documents voulus permettant d'obtenir un passeport, la nécessité de produire des déclarations de soutien de la part d'employeurs ou de membres de la famille, l'obligation de décrire exactement l'itinéraire de voyage, la délivrance de passeports sous condition de versement de sommes élevées, largement excessives par rapport au coût du service rendu par l'administration, les délais déraisonnables dans la délivrance des documents de voyage, les restrictions imposées au nombre des membres de la famille voyageant ensemble, l'obligation de déposer une caution équivalant aux frais de rapatriement ou de produire un billet de retour, l'obligation de présenter une invitation de l'État de destination ou de personnes qui vivent dans cet État, les harcèlements dont sont victimes les requérants, par exemple intimidation, arrestations, pertes d'emploi ou expulsion des enfants de l'école ou de l'université, et le refus de délivrer un passeport à quelqu'un qui est considéré comme portant atteinte à la réputation du pays. Étant donné l'existence de ces pratiques, les États parties devraient veiller à ce que toutes les restrictions qu'ils appliquent répondent pleinement aux conditions énoncées au paragraphe 3 de l'article 12.

18. L'imposition des restrictions autorisées en vertu du paragraphe 3 de l'article 12 doit être compatible avec le respect des autres droits garantis dans le Pacte et avec les principes fondamentaux de l'égalité et de la non-discrimination. Ainsi, il y aurait clairement violation du Pacte si les droits consacrés aux paragraphes 1 et 2 de l'article 12 étaient restreints en raison de distinctions quelconques, fondées par exemple sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou autre, l'origine nationale ou sociale, la naissance ou toute autre situation. Lors de l'examen des rapports des États parties, le Comité a constaté à plusieurs occasions que les mesures empêchant les femmes de circuler librement ou de quitter un pays en subordonnant l'exercice de ce droit à l'assentiment d'un homme ou à l'obligation de se faire accompagner par un homme étaient en violation de l'article 12.

⁸Voir l'observation générale No 23, par. 7, HRI/GEN/1/Rev.3, 15 août 1997, p. 45.

Le droit d'entrer dans son propre pays (par. 4)

19. Le droit d'une personne d'entrer dans son propre pays reconnaît l'existence d'une relation spéciale de l'individu à l'égard du pays concerné. Ce droit a diverses facettes. Il implique le droit de rester dans son propre pays. Il comprend non seulement le droit de rentrer dans son pays après l'avoir quitté, mais il peut également signifier le droit d'une personne d'y entrer pour la première fois si celle-ci est née en dehors du pays considéré (par exemple si ce pays est l'État de nationalité de la personne). Le droit de retourner dans son pays est de la plus haute importance pour les réfugiés qui demandent leur rapatriement librement consenti. Il implique également l'interdiction de transferts forcés de population ou d'expulsions massives vers d'autres pays.

20. Les termes du paragraphe 2 de l'article 12 ne font pas de distinction entre les nationaux et les étrangers ("nul ne peut être ..."). Ainsi, les personnes autorisées à exercer ce droit ne peuvent être identifiées qu'en interprétant l'expression "son propre pays" ⁹. La signification des termes "son propre pays" est plus vaste que celle du "pays de sa nationalité". Elle n'est pas limitée à la nationalité au sens strict du terme, à savoir la nationalité conférée à la naissance ou acquise par la suite; l'expression s'applique pour le moins à toute personne qui, en raison de ses liens particuliers avec un pays ou de ses prétentions à l'égard d'un pays, ne peut être considérée dans ce même pays comme un simple étranger. Tel serait par exemple le cas de nationaux d'un pays auxquels la nationalité aurait été retirée en violation du droit international et de personnes dont le pays de nationalité aurait été intégré ou assimilé à une autre entité nationale dont elles se verraient refuser la nationalité. Le libellé du paragraphe 4 de l'article 12 se prête en outre à une interprétation plus large et pourrait ainsi viser d'autres catégories de résidents à long terme, y compris, mais non pas uniquement, les apatrides privés arbitrairement du droit d'acquérir la nationalité de leur pays de résidence. Étant donné que d'autres facteurs peuvent dans certains cas entraîner la création de liens étroits et durables entre un individu et un pays, les États parties devraient fournir dans leurs rapports des informations sur les droits des résidents permanents de retourner dans leur pays de résidence.

21. En aucun cas un individu ne peut être privé arbitrairement du droit d'entrer dans son propre pays. La notion d'arbitraire est évoquée dans ce contexte dans le but de souligner qu'elle s'applique à toutes les mesures prises par l'État, au niveau législatif, administratif et judiciaire; l'objet est de garantir que même une immixtion prévue par la loi soit conforme aux dispositions, aux buts et aux objectifs du Pacte et soit, dans tous les cas, raisonnable eu égard aux circonstances particulières. Le Comité considère que les cas dans lesquels la privation du droit d'une personne d'entrer dans son propre pays pourrait être raisonnable, s'ils existent, sont rares. Les États parties ne doivent pas, en privant une personne de sa nationalité ou en l'expulsant vers un autre pays, priver arbitrairement celle-ci de retourner dans son propre pays.

⁹Voir la communication No 538/1993, *Stewart c. Canada*.