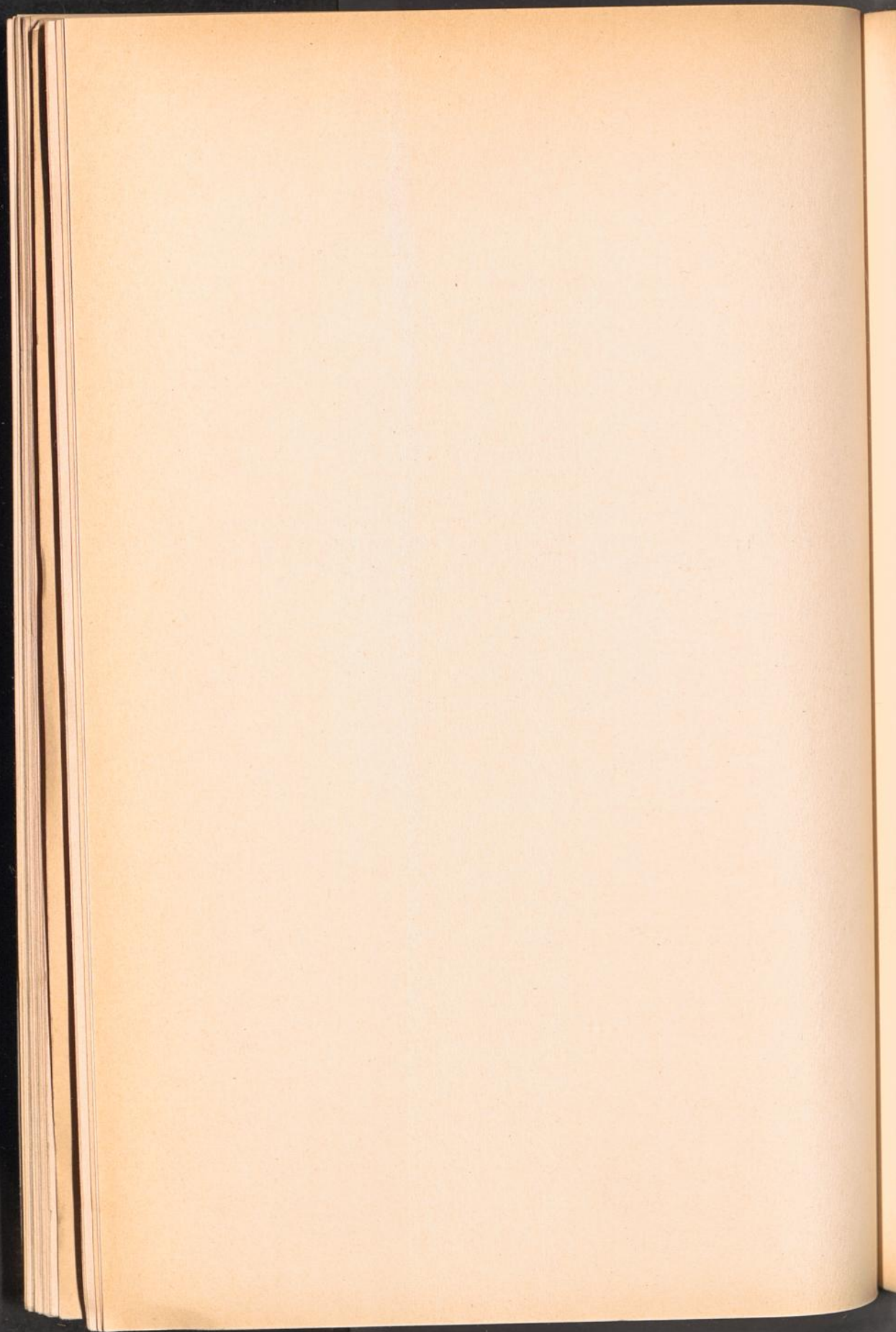


SECTION II

Etude des diverses questions afférentes à l'adoption d'un titre d'identité et de voyage destiné à des réfugiés relevant de la compétence du Comité intergouvernemental.



Les expériences du passé ayant été étudiées dans la section précédente, il convient d'aborder maintenant l'étude de la question même qui fait l'objet de ce rapport : adoption d'un titre d'identité et de voyage destiné à des réfugiés relevant de la compétence du Comité intergouvernemental et qui ne sont pas couverts par les actes analysés dans la première section. Les questions suivantes seront notamment étudiées : questions générales de procédure (mandat confié à la Commission d'experts et action éventuelle du Comité exécutif ; questions préalables ; formes possibles de l'acte international à élaborer) ; autorité ayant qualité pour émettre le titre envisagé ; bénéficiaires du titre ; procédure préalable à la délivrance ; reconnaissance du titre ; modèle et mentions du titre ; langues du titre ; enfants du titulaire ; taxe afférente à la délivrance du titre ; questions afférentes à la validité du titre (validité territoriale ; durée de validité ; expiration de validité ; renouvellement ou prolongation de validité ou établissement d'un nouveau titre par les autorités territoriales ; renouvellement ou prolongation de validité ou établissement d'un nouveau titre par les autorités consulaires ; pays où le titre cesse d'être valable) ; droit de sortie ; visas (visas d'admission ; visas de transit ; taxes afférentes aux divers visas) ; changement de résidence (nouveau titre ; ancien titre) ; clause de retour ; règlements afférents au contrôle des étrangers ; dispositions spéciales ; statut du titulaire ; question de la protection diplomatique et consulaire ; documents délivrés avant la mise en vigueur de l'Arrangement envisagé ; interdiction de feuilles additionnelles ; clauses finales de l'Arrangement, notamment en ce qui concerne la notification des signatures, les modalités d'entrée en vigueur et les dénonciations.

D'une manière générale, chaque rubrique de la présente section correspond à l'une des dispositions de l'avant-projet d'Arrangement ou à tel ou tel aspect du modèle de titre annexé

à ce dernier. Ainsi donc, la Section II constitue le commentaire anticipé de la Section III qui est consacrée à l'avant-projet et au modèle susdits. Il convient de signaler à cet égard que, en marge de chaque article de l'avant-projet, figurent les numéros des rubriques correspondantes de la Section II, où toutes explications et justifications utiles sont données.

I. QUESTIONS GÉNÉRALES DE PROCÉDURE

(1) *Mandat confié à la Commission d'experts et action éventuelle du Comité exécutif.*

Il ressort de la résolution du 17 août 1944 que le mandat confié à la Commission d'experts a un double aspect. En effet, par la susdite résolution, la Commission a été chargée (a) d'examiner la question de l'adoption et de la délivrance d'un titre d'identité et de voyage destiné à des réfugiés relevant de la compétence du Comité intergouvernemental et (b) de soumettre au Comité exécutif un rapport sur les résultats de ses travaux. Le présent rapport préparatoire est justement destiné à faciliter cette double tâche de la Commission.

Aux termes de la résolution susdite, le Comité exécutif pourra, s'il l'estime opportun, « présenter des recommandations à divers gouvernements ». Il va sans dire que le rapport de la Commission d'experts constituera un facteur important dans la décision que le Comité exécutif estimera désirable de prendre à cet égard.

(2) *Questions préalables.*

(a) Quelle signification donner au terme ci-dessus de « recommandations » ? Ce terme doit être évidemment pris ici, non dans le sens étroit et technique qui s'attache à certaines résolutions prises par divers organismes de la Société des Nations et dénommées « recommandations », mais dans le sens large de vœux émis par le Comité exécutif en ce qui concerne l'adoption de mesures propres à remédier à la situation qui le préoccupe.

(b) On peut se demander si certains des actes qui ont été étudiés dans la Section I ne fournissent pas un moyen tout prêt

d'atteindre le but que le Comité intergouvernemental a en vue. En d'autres termes, au lieu de préparer, par exemple, un nouvel acte diplomatique, ne serait-il pas plus simple que le Comité intergouvernemental songeât à avoir recours à l'un — ou à plusieurs — des accords internationaux qui existent déjà ? La réponse, en l'espèce, doit être négative. En effet, les conventions et arrangements antérieurs (catégories A et B) visent certaines catégories nettement définies de réfugiés et ne couvriraient pas tous les groupes de réfugiés que le Comité intergouvernemental désirerait admettre au bénéfice du titre envisagé d'identité et de voyage. De même, les Recommandations de 1927 (catégorie C) sont loin d'englober tous les réfugiés qui sont ou seront l'objet des préoccupations du Comité intergouvernemental. Outre qu'elles ne visent pas nécessairement des réfugiés, elles ne sont pas applicables à certains groupes de réfugiés que le Comité intergouvernemental a particulièrement en vue : les victimes de mesures de dénationalisation et les apatrides de fait. De plus, des recommandations, par certaines caractéristiques dont il sera question plus loin, ne paraissent pas être le genre d'acte international le plus approprié pour établir le régime nouveau.

(c) On peut encore se demander si la carte pour émigrants instituée par l'Arrangement du 14 juin 1929 ne pourrait pas constituer un titre d'identité et de voyage suffisant pour le but visé. La réponse à cette question doit être également négative. En effet, il ressort du tableau comparatif ci-après que la carte susdite diffère essentiellement du titre envisagé et qu'elle ne répond nullement à l'objet que le Comité intergouvernemental a en vue. A cet égard, il sied de signaler tout particulièrement les points indiqués dans le tableau, sous 2(a), 2(b) et 2(c) ¹.

¹ Rien n'empêcherait toutefois que les réfugiés qui seraient titulaires du document envisagé fussent admis au bénéfice de la carte pour émigrants, dans certains cas. Mais, tout comme pour les émigrants porteurs d'un passeport national, cette carte ne jouerait alors que le rôle d'un document temporaire, accessoire et de transit, le document principal étant constitué par le titre susdit.

Carte pour émigrants	Titre envisagé
<p>1. <i>Durée de validité.</i> Durée très courte (voir 2(d), colonne de gauche).</p> <p>2. <i>Objet.</i></p> <p>(a) Document de <i>voyage</i> et qui ne remplace pas la pièce d'identité constituée par un passeport. Le titulaire de la carte pour émigrants est obligatoirement porteur d'un passeport national : la carte porte, en effet, la mention « Passeport N^o... ».</p> <p>(b) Document <i>subsidaire</i> de voyage. L'article 4 de l'Arrangement du 14 juin 1929 stipule que les gouvernements contractants s'engagent à laisser transiter tout émigrant « muni de son passeport et d'une carte de transit... ». La carte pour émigrants, document accessoire, n'est donc pas valable sans passeport national, document principal.</p> <p>(c) Document de voyage <i>incomplet</i>. Vise essentiellement à assurer une liberté de <i>transit</i> au titulaire et à éviter le recours aux visas consulaires de transit ainsi que la perception de taxes spéciales de contrôle et de transit. Mais s'il permet au titulaire le passage à travers le ou les pays de transit, il ne l'autorise pas à entrer dans le pays de destination finale : pour cela, le passeport national, dûment visé par le représentant du pays susdit, est nécessaire.</p>	<p>1. <i>Durée de validité.</i> Un an (article 7 de l'avant-projet).</p> <p>2. <i>Objet.</i></p> <p>(a) Destiné à des personnes ne bénéficiant pas d'un passeport national valable, il servirait de document non seulement de voyage mais encore d'<i>identité</i>.</p> <p>(b) Document <i>principal</i> de voyage. Dûment visé, le titre permettrait tous déplacements, sans l'adjonction d'une autre pièce officielle.</p> <p>(c) Document de voyage <i>complet</i>. Dûment visé, ce document autoriserait le titulaire à entrer aussi bien dans le pays de destination finale que dans le ou les pays de transit.</p>

Carte pour émigrants	Titre envisagé
<p>(d) Document relatif à un seul voyage. Il n'est valable que pour un seul voyage, d'un pays déterminé, qui est souvent le pays d'origine, dans un autre pays déterminé (sous réserve de 2(c) ci-dessus) en passant par un ou plusieurs pays de transit.</p>	<p>(d) Ne serait pas obligatoirement relatif à un seul voyage. Durant la période de validité et dûment visé, il serait valable pour autant de voyages qu'il plairait au titulaire.</p>
<p>(e) Concerne l'émigration dans des pays d'outre-mer.</p>	<p>(e) Ne serait pas limité à l'émigration dans des pays d'outre-mer.</p>
<p>3. <i>Bénéficiaires.</i> (a) personnes jouissant de la protection d'un gouvernement ; (b) émigrants.</p>	<p>3. <i>Bénéficiaires.</i> (a) personnes ne jouissant de la protection d'aucun gouvernement ; (b) non nécessairement émigrants.</p>
<p>4. <i>Délivrance.</i> La carte est fournie par le gouvernement du pays d'embarquement à une compagnie de navigation spécialement autorisée, qui le remet, à son tour, à l'émigrant.</p>	<p>4. <i>Délivrance.</i> Le titre envisagé serait délivré directement à l'intéressé par l'autorité compétente du pays de résidence.</p>

Il ressort des considérations qui précèdent que, si le Comité exécutif estimait opportun de présenter des recommandations à divers gouvernements, comme la faculté lui en a été donnée par la résolution du 17 août 1944, ces recommandations ne devraient pas avoir trait à la généralisation de mesures prises antérieurement. A cet égard, on peut signaler en passant un argument subsidiaire en faveur de l'adoption de mesure nouvelles : les actes antérieurs et les titres qu'ils ont institués comportent certaines lacunes qu'un nouvel acte international pourrait combler.

(3) *Les deux formes possibles du nouvel acte international : recommandation(s) ou arrangement.*

Vu le caractère technique et nettement délimité de la question qui fait l'objet du présent rapport, l'acte envisagé pourrait

être constitué soit par une ou plusieurs recommandations, soit par un arrangement intergouvernemental. L'une et l'autre de ces possibilités sont examinées ci-après.

a) *Recommandation(s)*.

Le terme « recommandation » est employé ici dans le sens spécial attaché à certaines résolutions prises par des organismes de la Société des Nations. Une fois adoptées, selon une des procédures mentionnées ci-dessous, la ou les recommandations ayant trait à la délivrance du titre envisagé seraient communiquées aux gouvernements. Ces derniers donneraient la suite qui leur paraîtrait opportune, en prenant éventuellement toutes mesures appropriées.

En ce qui concerne la procédure préalable à l'adoption de la recommandation ou des recommandations, l'un ou l'autre des termes de l'alternative suivante pourraient être envisagés : (i) la ou les recommandations seraient adoptées par le Comité exécutif, éventuellement sur la base du rapport de la Commission d'experts, et communiquées par lui aux divers gouvernements ; (ii) la ou les recommandations ne seraient pas adoptées par le Comité exécutif lui-même ; ce dernier se bornerait à proposer aux gouvernements la convocation d'une Conférence intergouvernementale qui, éventuellement sur la base du rapport de la Commission d'experts, pourrait adopter une ou plusieurs recommandations.

Il ne semble pas que le principe des recommandations soit susceptible de retenir l'attention du Comité exécutif. Ce que le Comité intergouvernemental souhaite, en effet, est l'adoption, rapide et par le maximum de pays, d'un titre de modèle uniforme. Or, la faiblesse inhérente à une recommandation ainsi que son infériorité, en quelque sorte, par rapport à un Arrangement intergouvernemental, consistent en ce qu'elle n'établit aucune sorte d'engagement réciproque. Elle se borne à émettre des vœux dont les gouvernements sont libres de tenir compte ou non. Dans la meilleure des hypothèses, c'est-à-dire si la recommandation est acceptée, outre que les gouvernements peuvent, à tout moment, cesser brusquement, sans nul préavis de dénonciation, de se conformer à une recommandation antérieurement

acceptée, il leur est loisible soit de n'en tenir compte qu'incomplètement, soit de modifier, selon leur bon plaisir, les règlements précédemment pris conformément à cette recommandation. Ces inconvénients sont particulièrement graves lorsque l'essentiel du but recherché est l'uniformité.

D'autre part, une recommandation offre, plus qu'un Arrangement, champ libre aux inactions et aux retards. Les chances d'aboutissement rapide et territorialement étendu sont moins grandes que dans le cas d'un Arrangement. Ici encore, il s'agit d'un inconvénient sérieux puisque, vu l'urgence de la question et la dissémination des réfugiés, la rapidité des mesures à prendre et leur application territoriale aussi étendue que possible constituent deux autres caractéristiques du but recherché par le Comité intergouvernemental. Certains des inconvénients ci-dessus ont déjà été signalés, dans la Section I, à l'occasion de l'étude des recommandations de 1927.

(b) *Arrangement.*

Les considérations qui précèdent auront déjà indiqué les raisons pour lesquelles la préférence semble devoir être donnée à un Arrangement intergouvernemental, qui offre des chances plus nombreuses d'aboutissement rapide, étendu, et surtout uniforme. A ce dernier égard, on ne méconnaît pas qu'un Arrangement laisse toujours la possibilité aux gouvernements d'y accéder sous réserves ou de le dénoncer et par conséquent soit, par les réserves, d'introduire dans le régime adopté des modifications susceptibles d'en compromettre l'uniformité, soit encore, par la dénonciation, d'en restreindre l'étendue d'application et la stabilité. Toutefois, ces inconvénients sont moins marqués dans le cas d'un Arrangement que dans celui d'une recommandation. En ce qui concerne le premier point, une recommandation ne devant qu'inspirer, au mieux, une législation nationale, elle ouvre forcément la porte à de nombreuses différences d'application. Pour ce qui est du second point, à l'encontre d'une recommandation, un Arrangement stipule certaines formes et certains délais en matière de dénonciation — ce qui réduit, dans une certaine mesure, le danger de voir tel gouvernement se départir trop facilement de son adhésion audit Arrangement.

Un Arrangement paraissant constituer la meilleure solution, il reste encore à décider quelle est la sorte d'Arrangement qu'il conviendrait de proposer au Comité exécutif.

On peut, en se reportant à l'expérience du passé, envisager deux sortes d'Arrangement qui pourraient être respectivement dénommés, par commodité, Arrangements-recommandations et Arrangements proprement dits.

Par Arrangements-recommandations, on entend parler d'un certain groupe d'actes internationaux de nature hybride et de forme quelque peu incertaine — et d'ailleurs juridiquement contestable — qui tiennent à la fois de l'Arrangement et de la recommandation. A ce groupe appartiennent, avec des nuances diverses, certains des Arrangements qui ont été étudiés dans la Section I. L'Arrangement du 12 mai 1926 en constitue un type particulièrement net : il est un Arrangement en ce sens que telle est sa dénomination formelle. Mais il participe également d'une recommandation par sa forme non contractuelle. Outre qu'il ne contient pas au début une clause de style, telle que « les gouvernements *contractants* sont convenus de ce qui suit », qui en annoncerait et soulignerait le caractère d'engagement, les diverses dispositions qui en forment la substance et en couvrent l'objet n'ont pas, dans leur teneur même, le caractère de normes auxquelles les gouvernements entendent se soumettre. Il constitue une liste de résolutions adoptées par une Conférence intergouvernementale convoquée *ad hoc* et contient des formules telles que : « La Conférence approuve le principe... » ou « La Conférence exprime le vœu... » ou « La Conférence estime... » ou « La Conférence recommande... ».

Il est difficile de décider de la nature précise d'un acte aussi ambigu. On peut soutenir qu'il est un Arrangement. On peut tout autant soutenir qu'il ne constitue en fait qu'une recommandation « camouflée », si l'on ose dire, en Arrangement. En faveur de la deuxième thèse, on peut faire valoir que les gouvernements se bornent à signer une recommandation, ce qui ne peut entraîner pour eux d'obligations précises, du strict point de vue juridique. Nul engagement ne peut découler pour un gouvernement du fait qu'il appose sa signature au bas de dispositions telles que : « La validité ne devrait pas, en principe, dépasser un an », ou encore telles que : « La Conférence... ap-

prouve le principe de l'apposition du visa de retour », « accepte de faire mentionner, sur le certificat d'identité de leurs parents, les enfants jusqu'à 15 ans », « exprime le vœu que le gouvernement qui délivre un passeport national à un réfugié lui retire son certificat », « recommande aux gouvernements d'accorder gratuitement les visas d'entrée aux réfugiés indigents ». Pour prendre un exemple emprunté à un acte de la même catégorie, l'Arrangement du 31 mai 1924 relatif aux réfugiés arméniens, il est difficile de soutenir qu'un gouvernement signataire prend une obligation précise en signant une clause ainsi conçue : « Les gouvernements sont priés d'accorder cette autorisation ». Tout ce qu'on peut dire, au plus, c'est que les gouvernements signataires approuvent les vœux exprimés ou les principes énoncés et leur donnent une adhésion morale. Mais ils ne prennent aucun engagement juridique, leur approbation ne pouvant changer le caractère non obligatoire des dispositions et n'impliquant pas un engagement de la part du gouvernement, signataire mais non contractant. En signant, ce dernier se borne à faire connaître qu'il partage l'avis de la Conférence. Il s'ensuit qu'il pourra, par exemple, introduire dans ses règlements administratifs des dispositions plus ou moins conformes aux résolutions de la Conférence — mais seulement s'il l'estime opportun ¹.

A tout ce qui vient d'être dit, les tenants de la première thèse peuvent opposer que, en signant un texte qui, originellement, n'était qu'une recommandation, les gouvernements en ont subséquemment transformé, en quelque sorte, la nature et qu'il est devenu, de par ces signatures, un véritable Arrangement.

Comme on le voit, le caractère juridique réel des Arrangements de cette sorte peut prêter à discussion. Quoi qu'il en soit, il convient de signaler que, en France, la Commission supérieure de Cassation a estimé que l'Arrangement intergouvernemental

¹ En ce qui concerne l'Arrangement du 12 mai 1926, les tenants de la deuxième thèse pourraient ajouter encore que cet Arrangement, tout comme une recommandation, ne prévoit même pas qu'il devra être soumis à la signature des gouvernements, les rédacteurs de l'Arrangement s'étant bornés à mentionner, dans un paragraphe final, que la Conférence émet le vœu que les représentants des gouvernements à la prochaine session de l'Assemblée de la Société des Nations soient mis à même de faire connaître « la suite qui sera donnée aux dispositions » de l'Arrangement. Cette dernière expression souligne, une fois de plus, le caractère de recommandation du susdit Arrangement.

du 30 juin 1928, relatif au statut juridique des réfugiés russes et arméniens, n'était pas un Arrangement de caractère obligatoire et liant les Parties signataires, notamment parce qu'il ne contenait que des recommandations.

La catégorie des Arrangements proprement dits, que l'on pourrait tout aussi bien qualifier de « Arrangements-accords », est caractérisée par le fait que la signature de ces Arrangements a pour conséquence indubitable un engagement assumé par le signataire vis-à-vis des co-signataires. L'Arrangement du 4 juillet 1936, étudié dans la Section I, appartient à cette catégorie. Il constitue un contrat international dont les clauses ont un caractère obligatoire pour les signataires. Il comporte, entre autres, la clause de style du début qui en définit le caractère contractuel : « Les représentants soussignés, agissant au nom de leurs gouvernements respectifs, *conviennent...* d'adopter les dispositions suivantes... »

En vue de soumettre à la Commission d'experts un texte ne pouvant prêter à des difficultés d'interprétation, il a paru opportun d'élaborer un avant-projet d'Arrangement appartenant à cette deuxième catégorie.

En ce qui concerne les formalités préalables à l'adoption de l'Arrangement envisagé, les possibilités suivantes sont offertes à la décision du Comité exécutif :

(i) Le Comité exécutif recommande aux gouvernements la convocation d'une Conférence de représentants gouvernementaux en vue d'arrêter le texte, éventuellement sur la base du rapport de la Commission d'experts, d'un Arrangement qui serait subséquentement ouvert à la signature des gouvernements.

(ii) Même procédure, avec la différence que les représentants susdits auraient qualité pour signer, au nom de leurs gouvernements, l'Arrangement qu'ils auraient élaboré.

(iii) Le Comité exécutif recommande aux gouvernements l'adoption d'un Arrangement dont le texte pourrait être arrêté par lui-même, éventuellement sur la base du rapport de la Commission d'experts. Dans cette hypothèse, il se pourrait que

certaines membres du Comité exécutif, dûment autorisés, fussent en mesure de signer l'Arrangement au nom de leurs gouvernements.

II. AUTORITÉ AYANT QUALITÉ POUR ÉMETTRE LE TITRE

Les titres d'identité et de voyage visés par les divers actes étudiés dans la Section I du présent rapport sont tous émis par les autorités du pays où réside le réfugié. Le terme « délivrer », fréquemment employé par les susdits actes, implique, en l'espèce, une double notion de remise et d'émission : d'une part, le titre est remis matériellement par les autorités aux réfugiés ; d'autre part, il est émis par ces dernières, c'est-à-dire qu'il tire sa valeur juridique du fait qu'il émane d'elles et qu'il constitue un attribut de la puissance publique de l'Etat sur le territoire duquel réside le réfugié.

Il paraît opportun de signaler à la Commission d'experts que la suggestion suivante a été soumise au Comité intergouvernemental : le titre serait toujours délivré par les autorités du pays de résidence, mais il serait émis par le Comité intergouvernemental. Dans l'article 1 de l'avant-projet d'Arrangement, la variante 2 tient compte de la suggestion qui a été ainsi faite et est ainsi conçue : « ... délivré par les Parties Contractantes au nom du Comité intergouvernemental... ». La variante 1, par contre, se réfère à la pratique antérieure, en matière de titres analogues.

Les considérations qui suivent s'appliquent au cas où la variante 2 serait adoptée.

La délivrance matérielle aurait toujours lieu par l'entremise des autorités nationales appropriées, agissant en qualité de mandataires du Comité intergouvernemental. Mais le titre tirerait sa valeur juridique et son autorité, sur le plan international, du fait qu'il serait émis par le Comité intergouvernemental auquel les gouvernements reconnaîtraient ce droit. La dénomination du document de voyage pourrait en ce cas être « Titre d'identité et de voyage du Comité intergouvernemental pour les Réfugiés » ou toute autre dénomination analogue.

Toujours dans l'hypothèse où la variante 2 serait adoptée, il va sans dire que le visa de retour, qui relève de la souveraineté de l'Etat sur le territoire duquel réside le réfugié, serait de la seule compétence des autorités nationales. Celles-ci, qui délivreraient le titre en tant que mandataires du Comité intergouvernemental, apposeraient le visa de retour en leur qualité propre.

La variante 2 paraît présenter certains avantages. En premier lieu, elle assurerait au titre, de manière absolue, cette uniformité qui est un des buts particulièrement visés. En effet, émanant d'une seule autorité, le titre serait forcément le même partout. Portant les mêmes clauses et ayant la même apparence extérieure, il ne pourrait prêter à confusion, deviendrait rapidement notoire et serait facilement reconnu par les diverses autorités de police et de contrôle. D'autre part, l'émission d'un titre de voyage par le Comité serait logique et en harmonie avec les fonctions protectrices de ce dernier.

III. BÉNÉFICIAIRES DU TITRE

(1) *Méthode suivie.*

Deux méthodes peuvent être envisagées pour définir les bénéficiaires de l'Arrangement. Par commodité, la première méthode pourrait être dénommée « empirique » ou « géographique » ou « des catégories », et la seconde méthode pourrait être qualifiée de juridique. La première méthode consiste à spécifier l'origine des bénéficiaires. C'est celle qui a été utilisée par les rédacteurs des conventions et arrangements antérieurs (catégories A et B). Elle s'imposait avec évidence et était suffisante puisque chacun de ces arrangements et conventions s'appliquait à une seule catégorie de bénéficiaires, tous de même origine, et que, lors de l'élaboration de chacun de ces accords internationaux, on était parfaitement au clair sur les divers aspects de la situation des bénéficiaires. Quant à la seconde méthode, elle consiste à définir les bénéficiaires, non point en en spécifiant l'origine, mais en posant certaines conditions auxquelles ils doivent répondre. C'est la méthode suivie par les rédacteurs des Recommandations de 1927.

Il a semblé opportun, pour des raisons qui sont développées plus loin, de combiner les deux méthodes. Le passage pertinent de l'article 1 est, en effet, ainsi conçu : « ... un titre d'identité et de voyage... sera délivré... aux réfugiés appartenant à des catégories relevant de la compétence du Comité intergouvernemental pour les Réfugiés et notifiées comme telles par ce dernier aux gouvernements intéressés, à condition toutefois que lesdits réfugiés soient apatrides ou ne jouissent en fait de la protection d'aucun gouvernement, qu'ils séjournent régulièrement sur les territoires respectifs des Parties Contractantes et qu'ils ne soient pas admis au bénéfice des dispositions, relatives à la délivrance d'un titre d'identité et de voyage, de l'un des arrangements ou conventions suivants : Arrangements du 5 juillet 1922, du 31 mai 1924, du 12 mai 1926, du 30 juin 1928, du 30 juillet 1935, du 4 juillet 1936 et Conventions du 28 octobre 1933 et du 10 février 1938. »

(a) Aux termes du passage ci-dessus, les bénéficiaires des dispositions sont notamment définis comme étant des réfugiés appartenant à certaines catégories. Cette première stipulation relève de la première méthode, à la différence toutefois que les catégories ne sont pas spécifiées dans l'Arrangement mais qu'elles seront spécifiées ultérieurement par le Comité intergouvernemental.

(b) Un certain nombre de conditions sont posées ensuite qui relèvent de la méthode que nous avons qualifiée de juridique : en effet, parmi les réfugiés appartenant aux catégories susdites, ne pourront bénéficier des dispositions de l'Arrangement que ceux qui seront apatrides ou ne jouiront en fait de la protection d'aucun gouvernement, qui séjournent régulièrement sur les territoires respectifs des Parties Contractantes et qui ne bénéficieront pas des dispositions, relatives à la délivrance d'un titre d'identité et de voyage, de l'un des arrangements ou conventions antérieurs.

Quelques explications sont nécessaires pour justifier l'emploi de cette méthode, à la fois mixte et complexe.

On aurait pu songer à définir les bénéficiaires en indiquant seulement qu'ils sont des réfugiés relevant de la compétence du Comité intergouvernemental, apatrides ou ne jouissant en fait de la protection d'aucun gouvernement, séjournant

régulièrement sur les territoires respectifs des Parties Contractantes et ne bénéficiant pas des dispositions de l'un des arrangements ou conventions susdits. Une telle formule aurait été entièrement justifiée du strict point de vue juridique, puisqu'elle aurait constitué, en quelque sorte, un cadre général susceptible de couvrir tous les réfugiés visés. Elle comportait toutefois un grave inconvénient en ce sens qu'elle aurait obligé les diverses administrations nationales à procéder, pour les besoins de la pratique, à une interprétation parfois ardue, vu le mandat extrêmement large du Comité intergouvernemental, des règles juridiques ainsi posées. En bref, les administrations nationales auraient peut-être été parfois embarrassées de savoir si tel requérant aurait droit ou non à être admis au bénéfice de l'Arrangement. C'est pourquoi il a paru utile d'indiquer que les bénéficiaires devront appartenir à certaines catégories, notifiées par le Comité intergouvernemental aux divers gouvernements intéressés. Les Gouvernements contractants auront ainsi, en temps utile, toutes précisions quant à l'origine des personnes ayant droit au titre envisagé d'identité et de voyage.

On peut se demander encore pourquoi les catégories susdites n'ont pas été spécifiées d'ores et déjà dans l'Arrangement lui-même, comme c'est le cas pour les conventions et arrangements des catégories A et B. Ainsi que cela a été indiqué plus haut, chacun de ces conventions et arrangements s'applique à une seule catégorie de bénéficiaires, tous de même origine, et dont la situation était parfaitement connue lors de l'élaboration des actes susdits. Il n'en est pas de même en ce qui concerne les bénéficiaires de l'Arrangement projeté. En premier lieu, en effet, l'Arrangement envisagé étant destiné, tout comme les Recommandations de 1927, à couvrir de nombreux groupes d'individus, d'origines diverses, il n'a pas paru opportun d'alourdir le projet d'Arrangement par une longue énumération. En second lieu, et il s'agit en l'espèce d'une considération très importante, l'énumération susmentionnée, si soigneusement établie fût-elle, risquerait d'être incomplète. En effet, s'il est d'ores et déjà justifié de prévoir que de nombreux groupes de réfugiés surgiront qui devront être munis du titre envisagé, il serait hasardeux de vouloir les spécifier tous par avance : les problèmes relatifs à certaines catégories de réfugiés seront fonc-

tion des conditions politiques en Europe et de développements qu'il est impossible de prévoir à l'heure actuelle ; une liste de catégories dressée dès à présent ne pourrait donc qu'être insuffisamment en contact avec la réalité et, par conséquent, prématurée.

On pourrait enfin soutenir qu'il aurait été suffisant de définir les bénéficiaires en indiquant simplement qu'ils doivent appartenir à des catégories à notifier par le Comité intergouvernemental. Malgré son apparence de simplicité et de logique, cette solution n'a pas été adoptée parce qu'il a paru opportun de préciser, en le limitant par les conditions indiquées plus haut sous (b), le champ d'application du présent Arrangement, de manière que les facilités offertes par ce dernier ne soient accordées qu'aux réfugiés qui en ont réellement besoin et qui les méritent.

(2) *Les quatre conditions.*

Il sied maintenant d'étudier de plus près la définition ci-dessus donnée des bénéficiaires de l'Arrangement. Des dispositions pertinentes de l'article 1, il ressort que le titre envisagé pourra être délivré à toute personne remplissant les quatre conditions suivantes :

(1) appartenir à une des catégories relevant de la compétence du Comité intergouvernemental et notifiées comme telles par ce dernier aux gouvernements intéressés ;

(2) être un apatride de droit ou de fait ;

(3) ne pas être au bénéfice de conventions ou arrangements antérieurs relatifs à la délivrance de titres spéciaux d'identité et de voyage.

(4) séjourner régulièrement sur le territoire d'une Partie Contractante.

Première condition : appartenir à une des catégories relevant de la compétence du Comité intergouvernemental et notifiées comme telles par ce dernier aux gouvernements intéressés.

La résolution adoptée le 17 août 1944 par le Comité intergouvernemental, réuni en session plénière, spécifie que le titre

en question est destiné à des personnes relevant de la compétence du Comité intergouvernemental. On rappelle à ce sujet que relève de la compétence de ce dernier « pour autant que cela est nécessaire et possible, toute personne, en quelque lieu qu'elle se trouve, qui, à la suite d'événements survenus en Europe, a été contrainte de quitter son pays de résidence ou qui pourrait avoir à le quitter, pour échapper à des dangers menaçant sa vie ou sa liberté, en raison de sa race, de sa religion ou de ses opinions politiques »¹.

Comme on le voit, la compétence du Comité intergouvernemental est extrêmement large et pourrait parfois prêter à des difficultés d'interprétation. C'est pourquoi, ainsi qu'on l'a fait remarquer plus haut, sous la rubrique relative à la méthode suivie, il a paru utile d'indiquer que les bénéficiaires devraient appartenir à des catégories de réfugiés relevant de la compétence du Comité et qui seraient notifiées, aux fins de l'Arrangement, aux divers gouvernements. Ces derniers seraient ainsi en possession de toutes précisions propres à délimiter et à faciliter leur tâche.

¹ Lors de la création du Comité, en juillet 1938, les catégories de personnes relevant de sa compétence avaient été définies comme suit :

« (1) personnes qui n'ont pas encore quitté leur pays d'origine (Allemagne, y compris l'Autriche) mais qui sont contraintes d'émigrer du fait de leurs opinions politiques, de leurs croyances religieuses ou de leur origine raciale ; (2) personnes, telles qu'elles sont définies ci-dessus, qui ont déjà quitté leur pays d'origine mais ne sont pas établies ailleurs d'une manière permanente. »

A la suite de la cession du Pays des Sudètes, les émigrants involontaires d'origine allemande établis dans ces territoires furent également inclus dans la compétence du Comité.

Le but essentiel du Comité, au début, était d'arriver, par des négociations avec les autorités allemandes, à un système ordonné d'émigration de toutes les personnes forcées de quitter leur pays d'origine. Des échanges de vues eurent lieu entre décembre 1938 et août 1939, sans aboutir à des résultats décisifs. L'ouverture des hostilités mit brusquement fin à ces tentatives.

La guerre ayant étendu considérablement le problème de migration forcée, les Gouvernements du Royaume-Uni et des Etats-Unis désignèrent des représentants chargés d'examiner le problème des réfugiés et de proposer des mesures de secours. Une conférence des représentants des deux Gouvernements se tint aux Bermudes en avril 1943. Parmi les recommandations adoptées, l'une visait la réorganisation du Comité et l'extension de sa compétence. Le Comité intergouvernemental fut saisi de cette recommandation et, en conséquence, le Comité exécutif adopta, entre autres, au cours de sa séance du 4 août 1943, une recommandation qui donnait la nouvelle définition des personnes relevant de la compétence du Comité intergouvernemental.

Deuxième condition : être un apatride de droit ou de fait.

(a) *Apatrides de droit.*

La Résolution du 17 août 1944 stipule notamment que le titre envisagé est destiné à des apatrides, sans donner une énumération limitative des causes d'apatridie. Sous réserve des autres conditions posées par l'avant-projet, auront donc qualité pour obtenir le nouveau titre d'identité et de voyage les réfugiés qui appartiennent aux catégories susvisées et qui sont apatrides pour quelque cause que ce soit, notamment à la suite de mesures de dénationalisation.

Ici encore, l'avant-projet soumis à la Commission d'experts diffère des Recommandations de 1927. Celles-ci, en effet, visaient des personnes dont l'apatridie provenait de certaines causes nettement spécifiées et limitées : guerre ou circonstances se rattachant directement à la guerre ; indétermination des frontières ; conflit de lois. Elles ne visaient pas les personnes qui avaient perdu leur nationalité par suite de mesures de dénationalisation.

Question du droit d'option. — Un des buts de guerre des Nations Unies, et qui a fait l'objet de déclarations solennelles, est l'annulation des mesures discriminatoires prises par les Puissances ennemies, notamment contre les Juifs, et qui contreviennent au principe de l'égalité de tous les citoyens devant la loi. Les mesures anti-juives, entre autres celles qui ont trait à la dénationalisation des Juifs, seront certainement abrogées, soit à la suite de décisions prises par les autorités alliées d'occupation, soit par décision des gouvernements qui auront succédé aux gouvernements totalitaires. L'abrogation de ces mesures aura évidemment pour corollaire la réintégration des intéressés dans la nationalité dont ils avaient été privés.

Il faut cependant tenir compte de ce que bien des Juifs originaires de pays totalitaires, et surtout d'Allemagne, ne voudront pas retourner dans des pays où ils ont connu d'indiscibles souffrances, où leurs coreligionnaires, et souvent leurs parents, ont été persécutés ou assassinés. Un grand nombre d'entre eux auront rompu tous liens avec leur ancienne patrie

et ne voudront avoir plus rien de commun avec elle. A cet égard, on a soutenu qu'il serait peu équitable de contraindre ces Juifs à accepter la nationalité qui leur serait ainsi rouverte, alors qu'il a déjà été admis qu'il ne saurait être question de les contraindre à retourner dans leur pays d'origine. Il ne semble donc pas exclu qu'une sorte de droit d'option soit reconnu aux Juifs susdits et ce, sous les deux formes suivantes, selon le pays d'origine des intéressés :

(a) Les intéressés sont automatiquement réintégrés dans la nationalité dont ils ont été privés. La réintégration est *ex tunc*, c'est-à-dire qu'elle prend effet à partir de la date à laquelle la dénationalisation est intervenue, cette dernière étant considérée comme nulle et non avenue et les intéressés étant censés n'avoir jamais perdu leur nationalité. Ceux-ci peuvent cependant annuler cette réintégration, moyennant une déclaration à fin contraire, dans un délai et dans des conditions à déterminer. En faisant usage de ce droit d'option, les intéressés gardent leur condition d'apatride ¹. Un tel droit d'option ne serait pas une notion de droit entièrement nouvelle. Il s'apparenterait au droit de renoncer à la nationalité, sous certaines conditions, que prévoit la législation de certains pays ².

(b) Les intéressés demeurent apatrides, à moins que, par déclaration appropriée, ils ne fassent connaître leur volonté d'être réintégrés dans leur ancienne nationalité, *ex tunc* ou *ex nunc*, selon les cas. Cette formule, particulièrement sévère pour le pays d'origine, pourrait être considérée comme adéquate dans

¹ Il est possible que la faculté soit subsidiairement accordée aux intéressés, non point d'annuler la réintégration mais d'en limiter l'effet dans le temps : dans cette hypothèse, le droit leur serait reconnu de décider, par déclaration appropriée, que la réacquisition de nationalité ne devrait prendre effet qu'à partir de la susdite déclaration, *ex nunc*. La faculté qui leur serait ainsi reconnue leur permettrait de sauvegarder les droits acquis durant la période d'apatridie, inhérents à leur qualité d'apatride. Mais ce cas n'entre pas, à vrai dire, dans le cadre de ce rapport, puisque, de toute façon, à partir de la déclaration, les intéressés cesseraient d'être des apatrides.

² Qu'on se rapporte, par exemple, en ce qui concerne la Grande-Bretagne, à la Section 14 du « British Nationality and Status of Aliens Act, 1914 », ou en ce qui concerne les Etats-Unis, à l'« Act of Congress » du 27 juillet 1868, qui déclare que la renonciation à la nationalité constitue un droit naturel, accessible à tous.

le cas des Juifs d'Allemagne, en vue des formes particulièrement atroces de persécution raciale dans ce pays et de la rupture, le plus souvent totale, de liens moraux entre les Juifs allemands et leur ancienne patrie. D'autre part, parmi les victimes juives des Puissances totalitaires, les Juifs allemands sont ceux qui songent le moins à retourner dans leur pays d'origine¹.

Quoi qu'il en soit, dans le cas où le droit serait reconnu aux victimes de la persécution raciale dans certains pays de l'Axe de demeurer, si elles en expriment formellement le désir, dans l'état d'apatridie, ces apatrides en quelque sorte « volontaires », s'ils répondaient par ailleurs aux autres conditions posées par l'Arrangement, auraient qualité pour obtenir le titre visé par ce dernier².

Il va sans dire que les considérations qui précèdent n'infirmement en rien le principe selon lequel tous efforts doivent être tentés en vue de susciter, dans les pays intéressés, un état de choses propre à favoriser le retour volontaire des réfugiés.

¹ La question est délicate en ce qui concerne les Juifs d'origine autrichienne, qui ont acquis la « Staatsangehörigkeit » allemande par suite de l'annexion de l'Autriche mais qui en ont été privés ultérieurement. En effet, aux termes de la Déclaration de Moscou d'octobre 1943, la Grande-Bretagne, l'U.R.S.S. et les Etats-Unis considèrent l'annexion de l'Autriche par le Reich comme nulle et non avenue. Il semble donc que, aux termes de cette Déclaration, la dénationalisation des Juifs d'origine autrichienne, conformément à la loi allemande, ne serait pas reconnue et que ces derniers devraient être considérés comme n'ayant jamais perdu leur nationalité autrichienne. Toutefois, comme maints réfugiés autrichiens refuseront sans doute de retourner en Autriche et auront rompu tous liens avec leur pays d'origine, il semble possible qu'un droit d'option leur soit reconnu, sous une forme ou une autre.

² Aux termes de la section 2, sous-section 1, de la Loi du Reich sur la Citoyenneté, en date du 15 septembre 1935 (R.G.B.1/1146), les Juifs, tels qu'ils sont définis par la section 5 du Premier Règlement d'application pris aux termes de la Loi du 14 novembre 1935 (R.G.B.1/1333), sont des ressortissants (« Staatsangehörige ») allemands, bien qu'ils ne soient pas des « citoyens du Reich ». En droit, les Juifs allemands n'ayant pas quitté l'Allemagne durant la guerre, ont gardé leur nationalité allemande, puisque la Loi du 25 novembre 1941, portant dénationalisation des Juifs demeurant à l'étranger, ne leur est pas applicable. On peut concevoir que la faculté de renoncer à leur nationalité, par déclaration à effectuer dans un délai prescrit par la loi, soit reconnue à ceux de ces Juifs qui voudraient ne plus se sentir associés à l'Allemagne et qui songeraient à quitter ce pays. Il y a lieu d'ajouter, dans cette hypothèse, que ces apatrides « volontaires » ne seraient pas, à strictement parler, des réfugiés, et ne relèveraient pas de la compétence du Comité intergouvernemental.

(b) *Apatrides de fait.*

On se rappellera que, à la suite des fortes oppositions qui s'étaient manifestées au cours des débats préalables, la Conférence générale des communications et du transit de 1927 n'avait pas admis les apatrides de fait au bénéfice de ses Recommandations. Par contre, aux termes de la susdite Résolution du 17 août 1944, le Comité intergouvernemental a estimé que le titre envisagé devrait être également délivré à des individus qui, juridiquement, n'ont pas perdu leur nationalité, mais qui, ne jouissant pas de la protection de leur gouvernement, ne peuvent pas obtenir, de leurs consuls, soit un passeport national, soit le renouvellement ou la prolongation du passeport qu'ils détiennent. Il s'agit de gens — des réfugiés politiques, par exemple — qui n'ont pas été dénationalisés formellement mais qui sont en fait des apatrides.

Cette inclusion des apatrides de fait trouve sa justification en ce que ces derniers relèvent de la compétence du Comité intergouvernemental qui aura, entre autres, à faciliter leur émigration et leur établissement définitif. Il est évident que le Comité ne pourra s'acquitter de cette tâche que pour autant que les réfugiés en question seront munis de titres de voyage.

Personnes de nationalité douteuse. — Il existe des cas où il est difficile de décider sur-le-champ si une personne possède ou non une nationalité. Dans de tels cas, seule une procédure de droit, parfois fort longue, peut établir la nationalité de l'intéressé ou son défaut de nationalité.

Il va sans dire que tout individu de nationalité douteuse ne jouit de la protection d'aucun gouvernement. Il est, pour le moins, un apatride de fait et, en cette qualité, il doit être admis au bénéfice des dispositions de l'Arrangement envisagé.

Il se peut que la procédure de droit susdite révèle que l'intéressé n'a pas de nationalité ; en tel cas, il continuera à avoir droit, en sa qualité d'apatride de droit désormais avéré, au titre d'identité et de voyage qu'il détenait en sa qualité d'apatride de fait. Il se peut encore que cette procédure établisse sa nationalité. En tel cas, il aura droit à un passeport national, le titre spécial qu'il détenait précédemment étant retiré, confor-

mément aux dispositions de l'article 14 de l'avant-projet, par l'autorité qui établit le passeport national.

Dans les deux cas, il aurait été injuste d'arguer du doute pour refuser de délivrer un titre d'identité et de voyage à une personne qui est privée, momentanément ou non, de la protection d'un gouvernement, et de l'immobiliser, peut-être pendant longtemps, alors qu'elle peut avoir des raisons impérieuses et urgentes de se déplacer.

Troisième condition: ne pas être au bénéfice des conventions ou arrangements antérieurs relatifs à la délivrance de titres spéciaux d'identité et de voyage.

Les conventions et arrangements visés sont les suivants : Arrangement du 5 juillet 1922, Arrangement du 31 mai 1924, Arrangement du 12 mai 1926, Arrangement du 30 juin 1928, Convention du 28 octobre 1933, Arrangement du 30 juillet 1935, Arrangement Provisoire du 4 juillet 1936, Convention du 10 février 1938. Les réfugiés russes, arméniens et assimilés, allemands et autrichiens, qui sont au bénéfice des actes internationaux susdits, n'auront donc pas qualité pour obtenir le titre envisagé.

Dérogation visée à l'article 2, alinéa 2. — C'est de propos délibéré que l'on a employé plus haut l'expression « ne pas être au bénéfice des conventions ou arrangements antérieurs, etc... » et non pas l'expression « ne pas être visé par les conventions ou arrangements antérieurs, etc... ». Il sied en effet de prévoir l'hypothèse de réfugiés appartenant à l'une des catégories mentionnées au paragraphe précédent et séjournant dans un pays qui aurait adhéré à l'Arrangement envisagé mais qui n'aurait par contre pas adhéré à l'acte ou aux actes visant la catégorie dont les susdits réfugiés font partie.

Il a paru équitable de prévoir ce cas à l'article 2, alinéa 2, ainsi conçu : « Les dispositions du présent Arrangement s'appliquent aux réfugiés visés par les arrangements ou conventions

mentionnés à l'article 1 mais qui, du fait qu'ils séjournent sur le territoire d'une Partie Contractante n'ayant pas adhéré aux arrangements ou conventions les concernant, ne peuvent réclamer le bénéfice de ces derniers. »

Il serait, semble-t-il, injuste de soutenir, pour des raisons purement formelles, qu'un réfugié relevant de la compétence du Comité intergouvernemental, parce qu'il est visé par des arrangements ou conventions antérieurs et que, par malchance, il réside dans un pays n'ayant pas ratifié ou signé un ou plusieurs de ces actes, mais qui, par contre, aurait signé l'Arrangement envisagé, devrait être privé de tout moyen de se déplacer. Cela serait d'autant plus injuste que des personnes appartenant à la même catégorie que lui peuvent obtenir, dans des pays ayant signé ou ratifié les susdits actes, le titre qui lui est refusé et que, dans le pays où il réside, des réfugiés d'une autre origine auraient droit au titre qui lui est refusé, alors qu'il a peut-être, plus que ces derniers, des raisons impérieuses de se déplacer. Il serait également peu équitable de soutenir que ce réfugié doit attendre que le pays dans lequel il réside ait signé ou ratifié l'arrangement ou la convention qui le vise. Grâce aux dispositions de l'article 2, alinéa 2, l'Arrangement envisagé se trouverait régler non seulement la situation de catégories nouvelles mais encore, et rapidement, la situation des catégories anciennes de réfugiés se trouvant dans la situation qui vient d'être décrite ¹.

¹ La solution ci-dessus a paru être la plus simple, la plus rapide et la plus efficace. Mais quatre autres méthodes pourraient être envisagées, à savoir :

(a) Démarches auprès des Etats intéressés en vue de les engager à donner les ratifications ou signatures nécessaires, en ce qui concerne les conventions et arrangements antérieurs. Les inconvénients de cette méthode sont constitués par la multiplicité des démarches à entreprendre et par les possibilités restreintes d'aboutissement immédiat. Or, il serait injuste que les intéressés eussent à supporter les conséquences de la lenteur de cette méthode et fussent immobilisés par l'obligation d'attendre, peut-être très longtemps, les ratifications ou signatures nécessaires.

(b) Recommandation qui serait annexée à l'Arrangement et qui exprimerait le vœu de voir les pays intéressés procéder aux ratifications ou aux signatures nécessaires. Cette méthode, également lente et aléatoire, comporterait les mêmes inconvénients que ci-dessus.

(c) Une clause spéciale dans le projet d'Arrangement, par laquelle les Parties Contractantes n'ayant pas adhéré aux arrange-

Quatrième condition : séjourner régulièrement dans le territoire d'une Partie Contractante.

Cette condition est mentionnée à l'article 1. Un commentaire à ce sujet est superflu : tout Etat a le droit d'exiger que les règlements afférents au séjour des étrangers soient respectés et de n'accorder en conséquence le bénéfice du titre envisagé qu'aux individus séjournant régulièrement sur son territoire.

Toutefois, on a voulu tenir compte de la situation de certains réfugiés, parfois digne de commisération, et qui peut incliner les autorités à quelque indulgence. C'est pourquoi l'article 2, alinéa 1, sans poser de règles formelles, laisse les gouvernements intéressés libres d'accorder, s'ils le jugent opportun, le bénéfice du titre en question à ceux des réfugiés qui se feraient connaître et régulariseraient ainsi leur situation. Le caractère transitoire de cette disposition ressort de la teneur même du susdit alinéa qui stipule que les réfugiés visés doivent se faire connaître dans un certain délai.

Deux autres conditions possibles. — On pourrait envisager deux autres conditions à ajouter, en ce qui concerne la définition des bénéficiaires. Bien qu'elles ne paraissent pas présenter une grande importance pratique, elles sont, à toutes fins utiles, soumises à la Commission d'experts.

(1) Aux termes de l'Arrangement du 5 juillet 1922, le certificat Nansen devait être délivré aux réfugiés russes « qui en feraient la demande ». Comme on l'a fait remarquer dans la Section I du présent rapport, cette clause avait été insérée pour

ments et conventions antérieurs, ou à certains d'entre eux, déclareraient adhérer à celles des dispositions de ces derniers qui ont trait à la délivrance d'un titre d'identité et de voyage.

(d) En donnant leur adhésion à l'Arrangement envisagé, les gouvernements intéressés pourraient spécifier en même temps que celle-ci entraîne l'adhésion de leur gouvernement aux clauses pertinentes des conventions et arrangements antérieurs. A cet égard, il sied de rappeler que, lors de la signature de l'Arrangement du 12 mai 1926, le représentant de la République de Cuba fit suivre la susdite signature de la mention suivante : « Cette ratification entraîne l'adhésion de la République de Cuba aux arrangements antérieurs de 1922 et 1924. »

tenir compte d'un mémoire soumis par des juristes russes et dans lequel il était soutenu que le certificat ne devrait être remis qu'aux réfugiés qui en feraient spontanément la demande, et qu'il ne devrait pas être imposé aux réfugiés en possession de pièces leur assurant les facilités nécessaires.

La question soumise à la Commission d'experts est de savoir s'il doit être tenu compte de ce précédent et s'il y a lieu d'ajouter une mention à l'article 1, selon laquelle le titre envisagé ne devrait être délivré qu'aux réfugiés, habilités à en bénéficier, qui en feraient la demande.

(2) La seconde question a trait aux deux groupes suivants de personnes :

(a) Les ressortissants d'un des pays ennemis des Nations Unies et qui, en raison de leur participation au régime totalitaire vaincu, seraient dénationalisés par les autorités, issues de la défaite, de l'Etat dont ils sont ressortissants, ou qui, pour la même raison, ne jouiraient plus en fait de la protection de leur gouvernement. A titre d'illustration, on se référera à l'hypothèse suivante : un dirigeant nazi qui se serait réfugié dans un pays neutre et qui, dénationalisé par les autorités compétentes d'un régime post-hitlérien, demanderait aux autorités dudit pays neutre le titre d'identité institué par l'Arrangement envisagé, en arguant du fait qu'il est apatride et qu'il s'est expatrié parce que des dangers menaçaient sa vie ou sa liberté, du fait de ses « opinions politiques ».

(b) Les personnes originaires de pays ayant été en guerre avec les Puissances totalitaires ou ayant été occupés par celles-ci et qui seraient dénationalisées ou privées de la protection de leur gouvernement, en raison d'actes ayant servi les intérêts des Puissances totalitaires. Il s'agit du cas des individus communément dénommés « quislings » ou « collaborateurs » et qui, réfugiés dans un pays neutre, pourraient prétendre, pour les mêmes raisons que ci-dessus, avoir qualité pour obtenir le titre envisagé.

Il n'a pas paru nécessaire d'introduire dans le projet d'Arrangement des stipulations relatives à des cas de ce genre ; il est peu probable en effet que les individus susdits — dont

certains seront des criminels de guerre — puissent songer, même en pays neutre, à demander, paradoxalement, le bénéfice du titre envisagé. Quoi qu'il en soit, si la Commission d'experts le croyait désirable d'un strict point de vue juridique, un article pourrait être ajouté au projet d'Arrangement, qui pourrait être ainsi conçu :

« Est exclu du bénéfice des présentes dispositions tout individu qui, en raison soit de sa participation à un régime totalitaire, soit d'actes de collaboration avec les Puissances totalitaires, a été dénationalisé ou ne jouit pas en fait de la protection du gouvernement de son pays. »

IV. PROCÉDURE PRÉALABLE A LA DÉLIVRANCE

Il s'agit, en l'espèce, des formalités, enquêtes et attestations diverses, propres à donner, à l'autorité qui délivre le titre, l'assurance qu'un requérant a le droit d'être admis au bénéfice des dispositions de l'Arrangement.

En ce qui concerne les personnes visées par les conventions et arrangements relatifs notamment aux réfugiés russes et arméniens, cette procédure a varié selon les pays. Dans certains pays, les organisations représentatives des réfugiés furent autorisées à certifier que l'intéressé était un réfugié de bonne foi appartenant à une catégorie bénéficiaire. Dans d'autres pays, cette déclaration devait être authentifiée par le représentant accrédité du Haut Commissaire de la Société des Nations. Dans d'autres pays encore, les autorités délivraient le certificat sur la base de leur propre dossier concernant l'intéressé. D'autres enfin délivraient le susdit certificat sur la recommandation du représentant accrédité du Haut Commissaire.

A cet égard, il n'a pas paru opportun d'introduire dans le projet d'Arrangement des dispositions soit de principe soit de détail. D'une part, en effet, il aurait été superflu de poser le principe même de l'examen, par les Parties Contractantes, des requêtes présentées par les réfugiés. Il va sans dire que les autorités compétentes devront s'assurer qu'un requérant a

qualité pour être admis au bénéfice des dispositions de l'Arrangement. Il s'agit d'un devoir élémentaire dont il a semblé inutile de poser le principe. D'autre part, il aurait été inopportun d'établir, à l'occasion d'une question de pratique administrative, des règles de détail qui seraient forcément d'une rigidité théorique et ne pourraient tenir compte de la diversité des conditions locales.

V. RECONNAISSANCE

Il va sans dire que toute Partie Contractante doit s'engager non seulement à délivrer le titre institué par l'Arrangement, mais encore à reconnaître le susdit titre délivré par les autres gouvernements. C'est à quoi vise l'article 9 de l'avant-projet.

Il y a lieu de prévoir que certains gouvernements de l'hémisphère occidental ne voudront peut-être pas s'engager à délivrer des titres spéciaux. En tel cas, il pourrait leur être suggéré de signer l'Arrangement, en spécifiant expressément que, en ce qui les concerne, la signature dudit acte ne comporterait que l'obligation de reconnaître la validité des titres visés.

VI. MODÈLE ET MENTIONS DU TITRE

Il a paru inopportun d'alourdir l'article 3 de l'avant-projet par une description détaillée et minutieuse du modèle de titre de voyage. Toutefois, en vue de donner le maximum de précisions, puisqu'aussi bien il s'agit, en l'espèce, d'un point de particulière importance, il a semblé que le mieux serait d'annexer, à l'Arrangement, un modèle de titre. L'alinéa 1 de l'article 3 se borne donc à stipuler ce qui suit : « Le titre d'identité et de voyage visé par le présent Arrangement sera conforme au modèle ci-joint (voir Annexe). » Les experts trouveront ce modèle à la fin du présent rapport. Leur attention est attirée sur les points suivants :

(a) Deux considérations sont d'ordre général : (aa) Le modèle comporte celles des mentions ou particularités qui,

dans chacun des documents institués par les divers actes internationaux étudiés dans la Section I, ont paru les meilleures ; il s'inspire, d'autre part, des recommandations du rapport annexé à l'Acte final de la Conférence des passeports de 1926 ; en outre, certaines innovations y ont été introduites. (bb) Il a paru désirable, dans l'intérêt des gouvernements tout autant que dans celui des réfugiés, d'établir un titre d'identité et de voyage plus complet que les titres similaires antérieurement institués.

(b) Le modèle est un carnet. Il comportera par conséquent une reliure, ce qui permettra d'obvier aux inconvénients de certains des titres antérieurs et assurera au titre une durée plus longue et une meilleure conservation.

(c) Il a été impossible, pour d'évidentes raisons d'ordre technique, de faire figurer sur le modèle susdit trois particularités qui paraissent utiles, en vue de prévenir des fraudes. Ces particularités, dont deux s'inspirent des recommandations du rapport annexé à l'Acte final de la Conférence des passeports de 1926, se trouvent mentionnées au début de l'annexe à la Section III.

(d) Le rapport annexé à l'Acte final de la Conférence des passeports de 1926 fixe à seize le nombre minimum des pages du passeport. Il a paru utile de prévoir que le titre en question comporterait trente-deux pages, en vue d'obvier aux inconvénients qui résultent, en matière de visas notamment, d'un nombre insuffisant de pages. Cela a semblé d'autant plus utile que la validité du titre peut être prorogée pendant plusieurs années et que les emplacements réservés aux visas ne commencent qu'à la page 7¹.

(e) Conformément aux recommandations du rapport annexé à l'Acte final susdit, et pour éviter des fraudes, chaque page du carnet porte la mention : « Ce titre contient 32 pages, non compris la couverture. »

¹ Les emplacements réservés aux visas pourraient même ne commencer qu'à la page 10 si la Commission d'experts estimait que les mentions supplémentaires suggérées plus loin, sous (o), devraient figurer dans le titre d'identité et de voyage.

(f) Le format proposé est celui du passeport britannique, soit 15 centimètres sur 10,5 centimètres environ.

(g) Les remarques qui suivent ont trait à la première page de la *couverture*.

(aa) En ce qui concerne le titre qui figurerait sur la couverture et sur la page 1, le modèle comporte deux variantes selon que serait adoptée la variante 1 ou la variante 2 de l'article 1 de l'avant-projet.

(bb) Il serait utile, surtout au début du régime, que le nouveau titre fût aisément identifiable, notamment par les fonctionnaires de police et de contrôle des divers pays. Il a donc été doté d'une caractéristique susceptible de remplir ce but et, subsidiairement, d'en marquer le caractère spécial : la couverture porte, au milieu, deux lignes horizontales noires, d'un demi-centimètre de largeur chacune, et séparées par un intervalle d'un demi-centimètre.

(cc) Conformément aux recommandations du rapport visé ci-dessus sous (e), la couverture porte en outre le numéro d'ordre du titre, les nom et prénoms du titulaire ainsi que l'indication du nombre de pages. Elle porte en outre, comme le passeport britannique, la date de délivrance du titre.

(h) La *page 1* contient notamment, outre le numéro d'ordre du titre qui figure sur toutes les pages :

(aa) l'indication de la date d'expiration du titre ;

(bb) les nom et prénoms du titulaires ;

(cc) la mention éventuelle qu'il est accompagné de sa femme et de son ou ses enfants ;

(dd) les indications suivantes, dont certaines sont de particulière importance et qu'il a paru en conséquence nécessaire de faire figurer à la première page :

« 1. Le présent titre est délivré en application de l'Arrangement intergouvernemental du

« 2. Le détenteur du présent titre est placé sous la protection du Comité intergouvernemental pour les Réfugiés.

« 3. Le détenteur du présent titre ne jouit, en droit ou en fait, de la protection d'aucun gouvernement. Il n'a pas qualité pour obtenir un passeport national (indication du pays dont les autorités délivrent le titre).

« 4. Ce titre est délivré uniquement en vue de fournir au titulaire un document pouvant tenir lieu de passeport provisoire. Il ne préjuge pas de la nationalité du titulaire et est sans effet sur celle-ci. Il est interdit de rallonger ce titre sous peine de lui faire perdre sa validité.

« 5. (a) Le titulaire est autorisé à retourner en (indication du pays dont les autorités délivrent le titre) durant toute la période de validité du présent titre.

« (b) Le titulaire est autorisé à retourner en (indication du pays dont les autorités délivrent le titre) jusqu'au (La période pendant laquelle le titulaire est autorisé à retourner ne doit pas être inférieure à trois mois.)

« L'autorité qui délivre le titre rayera celle des mentions ci-dessus qui ne convient pas et complètera la mention non rayée.

« 6. Le présent titre cesse d'être valable si le titulaire pénètre sur le territoire (Indication éventuelle du pays d'origine.)

« 7. A l'expiration de sa validité, le présent titre doit être renvoyé à l'autorité qui l'a délivré ou, si le titulaire se trouve provisoirement à l'étranger, au représentant consulaire du pays où le titre a été délivré.

« 8. En cas d'établissement dans un autre pays que celui où le présent titre a été délivré, le titulaire doit faire la demande d'un nouveau titre aux autorités compétentes. »

(i) La *page 2* est consacrée à diverses spécifications relatives au titulaire ainsi qu'au signalement de ce dernier. Elle comporte également diverses mentions relatives à l'enfant ou aux enfants du titulaire.

(j) La *page 3* comporte des emplacements réservés à la photographie et à la signature du titulaire. Elle comporte en outre des mentions relatives à l'enfant ou aux enfants du titulaire. D'autre part, prenant en considération les règlements de certains pays d'immigration, il a paru utile d'introduire une innovation, par rapport aux titres antérieurs, et de consacrer un emplacement aux empreintes digitales.

(k) La *page 4* porte les mentions suivantes :

(aa) « Ce titre est délivré pour tous les pays, sauf l'exception éventuellement indiquée à la page 1, sous chiffre 6¹, et toutes autres exceptions mentionnées ci-dessous. » Dans l'espace pointillé ménagé à cet effet, l'autorité qui délivre le titre peut mentionner les pays pour lesquels le titre n'est pas délivré. Il a paru en effet indiqué, conformément aux dispositions de l'article 6 de l'avant-projet, de partir du principe que le titre sera, d'une manière générale, délivré pour l'ensemble des pays ou pour le plus grand nombre possible de pays.

(bb) « Document ou documents sur la base duquel ou desquels le présent titre est délivré. » Cette mention, qui ne se trouve pas dans les titres institués par les conventions ou arrangements antérieurs, nous a semblé pouvoir être utile aux gouvernements, notamment aux gouvernements des pays de destination finale.

(cc) « Autres indications que l'autorité qui délivre le titre trouverait éventuellement nécessaires. » Cette mention est plus ou moins analogue à celle qui figure dans le titre visé par les Recommandations de 1927. La mention suivante a été ajoutée en vue d'un rappel utile aux autorités qui délivrent le titre : « notamment au cas où le titulaire est de nationalité douteuse et où une procédure de

¹ Il s'agit en l'espèce du pays d'origine du titulaire.

droit aurait été engagée en vue de faire déterminer sa nationalité ou son défaut de nationalité ».

(*dd*) Mentions relatives au lieu et à la date de délivrance.

(*ee*) Mentions relatives à la signature et au cachet de l'autorité qui délivre le titre et qui certifie l'authenticité des photographies, signature et empreintes digitales apposées sur la page 3.

(*ff*) Mention relative à la taxe perçue pour la délivrance.

(*l*) Les pages 5 et 6 sont consacrées aux prorogations de validité.

(*m*) Les pages 7 à 30 sont consacrées aux visas éventuels. Conformément aux recommandations du rapport annexé à l'Acte final de la Conférence des passeports de 1926, la mention suivante figure au haut de chacune des pages susdites : « Reproduire dans chaque visa le nom du titulaire. » Cette mention rendrait plus difficiles les substitutions frauduleuses.

(*n*) Les pages 31 et 32 contiendront des informations succinctes et pratiques, en langage aussi clair et accessible que possible. Ces informations auront trait à celles des dispositions de l'Arrangement dont la connaissance serait le plus susceptible d'être utile au titulaire du document ainsi qu'au personnel intéressé des administrations nationales.

Ces pages porteront en outre, pour l'information du personnel susdit, des indications sommaires sur le Comité intergouvernemental ainsi que la liste des gouvernements qui font partie de ce dernier. Elles porteront enfin, à l'intention du titulaire, les adresses des délégations du Comité intergouvernemental dans divers pays.

(*o*) On ne méconnaît pas les inconvénients qui résulteraient d'un trop grand nombre de mentions dans le titre envisagé. Cependant, certaines mentions supplémentaires paraissent pouvoir servir l'intérêt des gouvernements et, dans certains cas, du titulaire lui-même. Il s'agit des mentions suivantes qui pourraient figurer respectivement aux pages 8, 9 et 10 : (1) certificat médical ; (2) certificat de vaccination ; (3) certificat de

bonne vie et mœurs. Ces certificats sont en effet demandés aux immigrants par certains pays¹.

Les trois certificats susdits figureraient ainsi dans le titre lui-même et risqueraient moins d'être égarés par le titulaire. D'autre part, la mention pertinente, au haut des pages 8, 9 et 10, rappellerait au titulaire ou aux autorités compétentes la nécessité ou l'utilité de ces trois certificats. L'inclusion de ces mentions supplémentaires est soumise à l'appréciation de la Commission d'experts.

VII. LANGUES DU TITRE

Comme l'Arrangement du 5 juillet 1922 et les arrangements et conventions subséquents, l'article 3, alinéa 2, de l'avant-projet stipule que le document sera rédigé en deux langues au moins : langue française et langue(s) nationale(s) de l'autorité qui délivre le titre.

VIII. ENFANTS DU TITULAIRE

Les Arrangements du 12 mai 1926, du 30 juillet 1935 et du 4 juillet 1936 ainsi que la Convention du 10 février 1938, stipulaient que les enfants de moins de 15 ans ou de 16 ans, selon les cas, seraient mentionnés sur les certificats de leur(s) parent(s). Une disposition analogue a été introduite à l'article 4.

IX. TAXE AFFÉRENTE A LA DÉLIVRANCE DU TITRE

L'Arrangement du 12 mai 1926, complétant et amendant les Arrangements de 1922 et de 1924, disposait que la taxe de délivrance du certificat ne devait pas être supérieure à la taxe perçue pour la délivrance du passeport national. L'Arrangement du 30 juillet 1935, relatif aux réfugiés sarrois, marquait un progrès à cet égard : il stipulait que la délivrance du titre serait

¹ Ces mentions figurent dans le carnet d'identité pour émigrants soumis par MM. Deroover et Perassi, le 29 août 1925, au sous-comité du Comité consultatif et technique de l'Organisation des communications et du transit (appendice 1 de l'annexe à l'annexe 3, page 77, du document de la Société des Nations C.423.M.156.1926.VIII.)

effectuée au tarif le plus bas applicable aux passeports nationaux (N° 9). L'Arrangement du 4 juillet 1936 et la Convention du 10 février 1938 portaient des dispositions analogues. Quant aux Recommandations de 1927, elles émettaient le vœu que fussent observées les dispositions pertinentes de l'Acte final de la Conférence des passeports de 1926. Ces dispositions étaient ainsi conçues : « La Conférence émet le vœu que les taxes perçues pour la délivrance des passeports soient établies de manière à procurer aux Etats des recettes qui ne soient pas supérieures aux dépenses occasionnées par la confection desdits passeports et leur remise aux intéressés. »

Il a paru opportun de reproduire, à l'article 5 de l'avant-projet, les stipulations, favorables aux intérêts des réfugiés, mais plus précises que les dispositions de l'Acte final susdit, des Arrangements de 1935 et de 1936 ainsi que de la Convention de 1938.

En ce qui concerne les indigents, les Arrangements de 1922, de 1924 et de 1935 stipulaient que la délivrance du titre serait gratuite, sauf dispositions légales contraires. L'Arrangement de 1936 et la Convention de 1938 recommandaient de faire bénéficier les indigents d'une gratuité complète. L'article 5 de l'avant-projet stipule également la gratuité complète.

X. QUESTIONS AFFÉRENTES A LA VALIDITÉ DU TITRE

(1) *Validité territoriale.*

De tous les actes étudiés dans la Section I, seules les Recommandations de 1927 traitent de ce point. La Recommandation III émet le vœu « que ce titre soit délivré, sous réserve de certains cas spéciaux ou exceptionnels, pour l'ensemble des pays ou pour des groupes de pays aussi considérables que possible ». Sauf une légère modification de forme, l'article 6 de l'avant-projet reproduit le texte ci-dessus.

(2) *Durée de validité.*

En ce qui concerne la durée de validité, on peut constater des divergences entre les divers actes étudiés dans la Section I.

Ces variations témoignent d'une indécision d'autant plus caractéristique que certains des actes susdits stipulent ou recommandent successivement, comme il ressort du résumé ci-après, des durées de validité différentes pour de mêmes catégories de réfugiés ou pour des catégories parentes.

L'Arrangement de 1922 ne contient nulle disposition afférente à la durée de validité du titre qu'il institue. Il en est de même de l'Arrangement de 1924, avec cette différence toutefois que le modèle de certificat annexé contient la mention suivante, assez imprécise, qui constitue une sorte de recommandation ou de vœu indirectement formulé : « On propose une durée minimum de 2 ans. » L'Arrangement de 1926 stipule que la validité du certificat ne devrait pas, en principe, dépasser un an. Les Recommandations de 1927 fixent cette validité à 6 mois, en principe. La Convention de 1933 la fixe à un an, au moins. L'Arrangement de 1935 la fixe à un an, mais sans stipuler qu'il s'agit là d'un minimum. Enfin, l'Arrangement de 1936 et la Convention de 1938 disposent que la validité sera d'un an, en général.

On sait, d'autre part, que la Conférence des passeports avait émis le vœu que les pays adoptassent, pour la validité des passeports, la durée minimum de deux ans. Toutefois, le caractère spécial du titre requérant un contrôle plus fréquent que dans le cas de passeports ordinaires, il a semblé opportun d'adopter la durée de validité d'un an (article 7 de l'avant-projet) et sans le correctif — susceptible d'altérer l'uniformité du régime — d'expressions telles que « en général » ou « en principe ».

(3) *Expiration de validité.*

La mention suivante figure dans les modèles de certificat respectivement annexés à l'Arrangement de 1936 et à la Convention de 1938 : « Après l'expiration de sa validité, le certificat doit être renvoyé à l'autorité qui l'a délivré. » Mais cette mention ne prévoit pas le cas d'un titre venant à expiration pendant que le titulaire se trouve provisoirement à l'étranger. D'autre part, l'expression « après l'expiration... » est imprécise

et peut prêter à confusion ; l'expression « à l'expiration », qui marque mieux la nécessité de renvoyer le titre dès l'expiration de sa validité, a paru préférable. La page 1 du modèle annexé à l'avant-projet porte donc, sous chiffre (7), la mention suivante qui tient compte des deux considérations qui précèdent :

« A l'expiration de sa validité, le présent titre doit être renvoyé à l'autorité qui l'a délivré ou, si le titulaire se trouve provisoirement à l'étranger, au représentant consulaire du pays où le titre a été délivré. »

(4) *Renouvellement ou prolongation de validité ou établissement d'un nouveau titre par les autorités territoriales.*

L'alinéa 1 de l'article 8 de l'avant-projet stipule que le renouvellement ou la prolongation de la validité¹ du titre sont du ressort de l'autorité qui l'a délivré, aussi longtemps que le titulaire réside sur le territoire de cette dernière, et qu'il en est de même pour l'établissement d'un nouveau titre. Ces dispositions s'inspirent des stipulations analogues des Arrangements de 1922 et de 1924, qui ne prévoient toutefois que le renouvellement.

(5) *Renouvellement ou prolongation de validité ou établissement d'un nouveau titre par les autorités consulaires.*

La prolongation, par les consuls, du titre spécial d'identité et de voyage a été prévue, pour la première fois, par les Recommandations de 1927. Par la suite, elle a fait l'objet de dispositions de la Convention de 1933, de l'Arrangement de 1936 et de la Convention de 1938.

L'alinéa 2 de l'article 8 de l'avant-projet est ainsi conçu : « Dans le cas de réfugiés détenteurs d'un titre comportant

¹ Il convient de rappeler la différence entre les expressions « prolongation de validité » et « renouvellement de validité ». Comme l'indiquait le rapport, daté du 13 janvier 1927, du Comité d'experts institué par la Commission consultative et technique des communications et du transit de la Société des Nations, « la prolongation de validité d'un passeport ne peut avoir lieu que si le passeport n'est pas encore périmé ». Il y a, par contre, lieu à « renouvellement » de validité lorsque la validité du titre est venue à expiration.

autorisation de retour, durant la période de validité, dans le pays où il a été délivré, les consuls de ce pays, spécialement habilités, auront qualité pour prolonger ou renouveler la validité du titre ou pour établir un nouveau titre, le tout pour une période qui ne dépassera pas six mois. »

Les points qui suivent paraissent devoir être soumis à l'attention de la Commission d'experts :

(a) A l'exception des Recommandations de 1927, les actes précités ne prévoient que la prolongation du titre par les consuls. Il a semblé indiqué de disposer que ces derniers auraient également qualité pour renouveler le titre ou même pour établir un nouveau titre. Mais il va sans dire que, en cas de renouvellement ou d'établissement d'un nouveau titre, la période maximum de six mois ne devra pas être calculée à compter du jour où la demande de renouvellement ou d'établissement d'un nouveau titre est présentée, mais à partir de la date d'expiration de la validité du titre dont le titulaire est détenteur au moment où il présente la susdite demande.

(b) Aucun des textes antérieurs, cités plus haut, ne précise que, pour pouvoir être prolongé, le titre en question doit comporter une autorisation de retour. Il a paru logique et indispensable d'ajouter cette précision, afin d'éviter le risque, si minime puisse-t-il être en pratique, de voir un consul prolonger ou renouveler un titre qui ne donnerait pas à son titulaire le droit de retourner dans le pays que représente ledit consul.

Il sied de noter que cette autorisation de retour doit avoir été accordée pour toute la période de validité du titre. En conséquence, un consul ne pourra prolonger ou renouveler un titre comportant une autorisation de retour pour une période inférieure à la période de validité du titre lui-même (voir article 15 de l'avant-projet). Un exemple concret est de nature à mieux illustrer ce cas. Un réfugié porteur d'un titre d'identité et de voyage délivré par les autorités du pays A, dont la validité expire le 31 décembre 1945 mais dont l'autorisation de retour expire le 30 août 1945, se trouve depuis juillet 1945 dans le pays B. Il se rend, le 30 décembre 1945, au Consulat du pays A pour deman-

der la prolongation de son titre d'identité. Le consul du pays A ne pourra pas accorder cette prolongation, le titulaire n'ayant plus le droit de retourner dans le pays A et la prolongation du titre étant par conséquent sans objet ; c'est aux autorités du pays B que l'intéressé doit demander un nouveau titre qui pourra, éventuellement, lui servir à retourner dans le pays A, s'il obtient le visa nécessaire à cet effet.

(c) La période susdite de six mois paraît devoir constituer un maximum. Il faut, en effet, éviter qu'un réfugié réside trop longtemps dans un pays donné avec un titre d'identité et de voyage émanant d'un autre pays. De deux choses l'une : ou le réfugié entend retourner dans le pays où le titre a été délivré et, en tel cas, le délai de six mois paraît raisonnable ; ou il a quitté le premier pays sans esprit de retour et, en ce cas, il n'a qu'à demander un nouveau titre aux autorités du pays dans lequel il compte s'établir ; s'il veut retourner dans le premier pays pour un séjour relativement court, la question qui se posera pour lui sera d'obtenir l'apposition, sur son nouveau titre, d'un visa d'admission.

(d) Les diverses formes de prolongation du titre dont il a été question ci-dessus n'impliquent aucun droit à la protection des consuls ni aucun droit de protection pour ces derniers (voir rubrique XVI de la présente section).

(e) L'article 8, alinéa 2 de l'avant-projet dispose que les consuls devront être « spécialement habilités ». Il s'agit en effet d'une question d'opportunité qui est du seul ressort des gouvernements intéressés. C'est à ces derniers que doit être réservé le droit de décider si, et dans quel cas, un consul peut prolonger ou renouveler un titre d'identité ou en délivrer un nouveau ou encore prolonger une autorisation de retour.

(6) *Pays où le titre cesse d'être valable.*

Les modèles annexés aux Arrangements de 1922, de 1924 et de 1936 ainsi qu'à la Convention de 1938 spécifient que le titre cesse d'être valable dans un pays nommément désigné et qui est le pays d'origine du titulaire. Le titre envisagé étant

destiné à des réfugiés d'origines diverses, il n'y avait pas lieu de prévoir de mention imprimée à cet égard. Un espace pointillé a donc été ménagé, sous chiffre 6 de la page 1 du modèle qui figure à la Section III du présent rapport ; l'autorité qui délivre le titre pourra remplir le susdit espace, éventuellement. Il sied de souligner en effet qu'il ne s'agit que d'une éventualité et qu'il n'est pas forcé que, dans tous les cas, le titre cesse d'être valable dans le pays d'origine — ce qui est une raison de plus pour ne pas prévoir de mention imprimée. On peut par exemple concevoir que, après la victoire des Nations Unies, un Juif d'origine allemande, n'ayant pas voulu se prévaloir de la possibilité qui lui aurait été offerte d'être réintégré dans la nationalité allemande, ait toutefois le droit de pénétrer sur le territoire allemand.

XI. DROIT DE SORTIE

Ce droit ne se trouve mentionné que dans l'Arrangement de 1936 (article 3, alinéa 2) et dans la Convention de 1938 (article 4, alinéa 1 (a)). Si élémentaire qu'il soit et si indiscutable qu'il semble, il a paru utile de le mentionner à l'article 15, alinéa 1, de l'avant-projet.

XII. VISAS

(1) *Visas d'admission.*

Les Arrangements de 1922, de 1924 et de 1935 stipulaient que le réfugié pouvait être éventuellement admis dans le pays où il désirait se rendre, soit que les autorités compétentes de ce pays apposassent directement le visa nécessaire sur le titre d'identité et de voyage, soit que les autorités consulaires délivrassent à l'intéressé un nouveau document l'habilitant à entrer dans ledit pays. L'Arrangement de 1936 et la Convention de 1938 ne se réfèrent qu'aux visas apposés directement sur le titre d'identité. Le modèle de titre qui figure à la Section III comportant tous emplacements nécessaires aux visas, c'est cette dernière procédure que prévoit uniquement l'article 10 de l'avant-projet.

(2) *Visas de transit.*

Les Arrangements du 5 juillet 1922 et du 31 mai 1924 se bornaient à stipuler en substance que les visas de transit seraient délivrés à condition que les intéressés eussent obtenu le visa de destination finale. Les Recommandations de 1927 émettaient le vœu que les visas fussent délivrés dans des conditions aussi simples et favorables que possible. L'Arrangement du 30 juin 1928, relatif au statut juridique des réfugiés russes et arméniens, recommandait que les certificats fussent visés dans les conditions les plus simples et avec le minimum de formalités. Enfin, aux termes de l'Arrangement du 4 juillet 1936 et de la Convention de 1938, les Parties Contractantes s'engageaient à faciliter la délivrance d'un visa de transit. C'est la formule qui a été adoptée à l'article 11, avec quelques légères modifications.

(3) *Taxes afférentes aux divers visas.*

L'Arrangement du 12 mai 1926 émettait le vœu, en ce qui concerne les taxes afférentes à la délivrance des divers visas, que les gouvernements accueillissent favorablement les propositions du Bureau international du Travail concernant des réductions éventuelles. Quant aux Recommandations de 1927, elles posaient, pour les taxes afférentes aux visas, les mêmes dispositions que pour la taxe afférente à la délivrance du titre (voir ci-dessus, rubrique IX).

La Convention de 1933 stipulait que le coût des visas serait établi selon le tarif le plus bas appliqué aux passeports étrangers. Des dispositions analogues se trouvaient dans les Arrangements du 30 juillet 1935 et du 4 juillet 1936 ainsi que dans la Convention de 1938.

L'article 12 de l'avant-projet s'inspire des dispositions des conventions et arrangements visés au paragraphe précédent, en mentionnant de plus les visas de sortie, qui ne sont pas prévus par ces conventions et arrangements mais que mentionne par contre l'Arrangement de 1926.

Pour ce qui est des indigents, la gratuité est stipulée par les Arrangements de 1926, de 1935 et de 1936, ainsi que par les Conventions de 1933 et de 1938. L'article 12 de l'avant-projet comporte des dispositions analogues.

XIII. CHANGEMENT DE RÉSIDENCE

(1) *Nouveau titre.*

A son article 3, alinéa 2 (c), la Convention de 1938 stipule ce qui suit en ce qui concerne le changement de résidence :

« Si le réfugié s'établit régulièrement dans un autre territoire auquel la Convention s'applique, l'autorité de ce territoire sera tenue de lui délivrer un nouveau titre de voyage. »

Il n'a pas paru opportun de reproduire purement et simplement le texte ci-dessus, où il n'est question que de l'obligation qui incombe à l'autorité du territoire de nouvel établissement. Il sied en effet de mentionner non seulement cette obligation mais encore celle qui incombe au réfugié lui-même. La teneur de l'article 13 de l'avant-projet a donc été établie comme suit : « Tout réfugié changeant de résidence, et s'établissant régulièrement dans un territoire auquel le présent Arrangement s'applique, fera la demande d'un nouveau titre à l'autorité compétente dudit territoire, qui sera tenue de le lui délivrer. »

Au surplus, le modèle annexé à l'avant-projet comporte, à la page 1, sous chiffre (8), une mention qui rappelle à l'intéressé le devoir qui lui incombe en pareil cas.

(2) *Ancien titre.*

L'article 14 de l'avant-projet est ainsi conçu : « L'autorité qui délivre un nouveau titre est tenue de retirer l'ancien titre. »

Cet article couvre tout cas de remise d'un nouveau titre. Il s'appliquera donc non seulement au cas qui vient d'être visé ci-dessus sous (1) mais encore au cas où le nouveau titre est délivré par la même autorité qui avait émis le titre précédent — soit parce que tous les feuillets en ont été utilisés soit parce que le titre est périmé. Il s'appliquera également au cas où le nouveau titre se trouve être un passeport national délivré à une personne dont la véritable nationalité a pu être déterminée à la suite d'une procédure de droit.

En rédigeant l'article 14, on a eu en mémoire la Recommandations II de 1927, dont l'alinéa 3 est ainsi conçu : « Que l'autorité qui délivre un nouveau titre d'identité et de voyage retire le titre périmé. » Toutefois, dans l'article 14 de l'avant-projet, le mot « périmé » a été supprimé, l'ancien titre pouvant n'être pas périmé.

XIV. CLAUSE DE RETOUR

En ce qui concerne les certificats délivrés notamment aux réfugiés russes et arméniens, la règle fut, durant les premières années, que le certificat n'était pas valable pour le retour, sauf mention spéciale du contraire. Par la suite, à partir de l'Arrangement du 12 mai 1926, l'exception devint la règle : le certificat fut désormais valable pour le retour, sauf mention spéciale du contraire. Quant aux Recommandations de 1927, elles posèrent également le principe de l'autorisation de retour. Enfin, en ce qui concerne les titres délivrés, en vertu de l'Arrangement de 1936 et de la Convention de 1938, aux réfugiés provenant d'Allemagne, la règle posée fut que le certificat était valable pour le retour, les gouvernements ayant toutefois la faculté de limiter, dans des cas exceptionnels, la période durant laquelle le réfugié pourrait retourner.

Il y a donc eu, à partir de 1926, une évolution très nette en faveur du droit de retour. Il n'a pas semblé possible d'aller en quelque sorte à contre-courant, d'autant plus qu'il faut reconnaître qu'un titre de voyage privé de la mention de retour perd une très grande partie de sa valeur et qu'il est loin de faciliter les déplacements du titulaire.

L'article 15 du projet d'Arrangement stipule donc, à son alinéa 1, que le titre de voyage donne le droit à son titulaire de retourner dans le territoire où ledit titre a été délivré et ce, pendant la période de validité du titre.

On a voulu cependant établir une formule aussi souple que possible : l'alinéa 2 de l'article 15 stipule donc que les Gouvernements contractants se réservent la faculté de limiter la période pendant laquelle le réfugié peut retourner. Deux points sont à noter à cet égard. En premier lieu, cette limitation est de nature

à porter préjudice aux intérêts des réfugiés par la restriction qu'elle impose à leur liberté de déplacement ; il a donc paru opportun de préciser qu'elle ne pourra intervenir que dans les cas que les gouvernements jugeront être exceptionnels. En outre, dans l'intérêt des réfugiés, il a semblé utile de spécifier, en ce qui concerne la période durant laquelle le titulaire du titre envisagé peut retourner, que cette dernière ne devra pas être inférieure à trois mois.

En conséquence, le modèle du titre d'identité et de voyage porte, à la page 1, sous numéro 5, les indications suivantes :

« (a) Le titulaire est autorisé à retourner en
(indication du pays dont les autorités délivrent le titre)
durant toute la période de validité du présent titre.

« (b) Le titulaire est autorisé à retourner en
(indication du pays dont les autorités délivrent le titre)
jusqu'au (La période pendant laquelle le titulaire
est autorisé à retourner ne doit pas être inférieure à trois
mois).

« L'autorité qui délivre le titre rayera celles des men-
tions ci-dessus qui ne convient pas et complétera la men-
tion non rayée. »

XV. RÈGLEMENTS AFFÉRENTS AU CONTRÔLE DES ÉTRANGERS ; DISPOSITIONS SPÉCIALES ; STATUT DU TITULAIRE

(1) *Règlements afférents au contrôle des étrangers.*

L'Arrangement de 1922 stipulait : « Il (le certificat) ne dérogera pas aux lois et règlements sur la police des étrangers en vigueur dans chaque Etat. » Les Arrangements de 1924 et de 1936 ainsi que la Convention de 1938 contenaient des dispositions analogues.

Il a paru préférable de s'inspirer de la rédaction, plus appropriée, des Recommandations de 1927. En conséquence, l'article 16, alinéa 1, de l'avant-projet est ainsi conçu :

« Les présentes dispositions n'affectent en rien les lois et règlements régissant les conditions d'admission, de séjour

et d'établissement dans les territoires de la Partie Contractante auxquels le présent Arrangement s'applique. »

(2) *Dispositions spéciales.*

En ce qui concerne les règlements spéciaux, concernant les détenteurs d'un titre d'identité et de voyage, l'article 16, alinéa 2, s'inspire des Recommandations de 1927.

(3) *Statut du titulaire.*

Certains réfugiés dénationalisés peuvent estimer que la dénationalisation dont ils ont été victimes n'est pas plus valable en droit qu'en équité ; d'autre part, des réfugiés de nationalité douteuse peuvent prétendre, à tort ou à raison, avoir droit à une certaine nationalité ; enfin, les apatrides de fait ont une nationalité bien déterminée. Il y a donc lieu de donner tous apaisements aux réfugiés qui craindraient que le fait d'accepter le titre envisagé n'impliquât une renonciation à la nationalité qui est la leur ou qu'ils estiment être la leur. L'Arrangement à élaborer ne devant avoir qu'un but pratique, il a paru utile d'indiquer que la délivrance du titre, pas plus que les mentions y apposées, ne déterminent ni n'affectent le statut réel du porteur et que, notamment, elles ne peuvent avoir aucune influence sur la détermination juridique de la nationalité.

Aucune disposition à cet égard ne se trouve dans les actes antérieurs de 1922 à 1933. Par contre, le modèle annexé à l'Arrangement de 1935 porte la mention suivante : « Il (le certificat) ne préjuge pas de la nationalité du porteur et est sans effet sur celle-ci. » Des mentions identiques se trouvent dans les modèles de certificat annexés à l'Arrangement de 1936 et à la Convention de 1938.

Outre que le titre porte, à la page 1, sous chiffre 4, la mention citée au paragraphe précédent, l'article 17 de l'avant-projet est ainsi conçu : « La délivrance du titre, pas plus que les mentions y apposées, ne déterminent ni n'affectent le statut réel du détenteur, notamment en ce qui concerne la nationalité. »

XVI. PROTECTION

Au cours des réunions préalables à l'adoption des Recommandations de 1927, le renouvellement ou la prolongation de la validité du titre par les consuls avait paru, à certains délégués, entraîner la reconnaissance d'un droit de protection des consuls à l'égard du détenteur du titre.

Comme le faisait remarquer le rapport adopté par la troisième Conférence générale des communications et du transit de 1927, il va sans dire que la faculté ainsi accordée aux consuls ne saurait être considérée comme conférant à ceux-ci un droit de protection sur les détenteurs, et que ces derniers ne seraient pas fondés à réclamer une telle protection. Il ne s'agit en l'espèce que d'une mesure d'ordre pratique : il est normal qu'un titre comportant autorisation de retour dans un pays donné puisse être renouvelé ou prolongé par les consuls de ce pays, si le détenteur se trouve provisoirement à l'étranger.

Durant la période d'élaboration des Recommandations susdites, les Gouvernements britannique et néerlandais ont toutefois exprimé l'avis qu'il était nécessaire d'indiquer d'une manière absolument nette que la délivrance du titre envisagé n'accordait pas au détenteur le droit d'être protégé par les autorités consulaires du pays ayant délivré le titre¹. L'article 18 de l'avant-projet tient compte des préoccupations qui se sont ainsi manifestées².

XVII. DOCUMENTS DÉLIVRÉS AVANT LA MISE EN VIGUEUR DE L'ARRANGEMENT

De tous les actes étudiés dans la Section I, seules les Recommandations de 1927 comportent des dispositions à cet égard.

¹ Voir procès-verbaux de la Deuxième Commission (C.558(b).M.200 (b).1927.VIII, pp. 21 et 53.)

² Une autre crainte, plus ou moins analogue, avait été exprimée au cours des réunions préalables à l'adoption des Recommandations de 1927, à savoir que le porteur du titre pourrait être reconnu « comme, en quelque sorte, ressortissant du pays qui a délivré le document ». Une telle confusion ne pourrait se produire du fait du modèle qui est soumis à la Commission d'experts et qui porte, à la page 1, sous chiffre 3, les mentions suivantes :

« Le détenteur du présent titre ne jouit, en droit ou en fait, de la protection d'aucun gouvernement. Il n'a pas qualité pour obtenir un passeport national.... (indication du pays dont les autorités délivrent le titre). »

Des dispositions analogues figurent à l'article 19 de l'avant-projet, qui est ainsi conçu :

« Les documents d'identité et de voyage qui auraient été délivrés aux bénéficiaires visés aux articles 1 et 2 avant la mise en vigueur du présent Arrangement, demeureront valables jusqu'à expiration de leur validité. »

Il y a lieu de tenir compte en effet de ce que, par suite de nécessités d'ordre administratif, un délai qui pourra être assez long s'écoulera forcément entre la date d'entrée en vigueur de l'Arrangement et le moment où il sera possible de procéder à la remise effective des nouveaux titres. Si les anciens titres étaient automatiquement annulés, il serait indispensable de délivrer les nouveaux titres, sur-le-champ et à tous les intéressés, ce qui serait pratiquement impossible. Dans l'intérêt des réfugiés qui pourraient avoir à se déplacer durant cette période transitoire, il convenait donc de préciser que les titres antérieurement reçus conserveraient leur validité jusqu'à expiration, de manière à établir un passage aussi aisé que possible entre l'ancien et le nouveau régime.

XVIII. INTERDICTION DE FEUILLES ADDITIONNELLES

L'interdiction de rallonger le certificat n'est prévue qu'au modèle annexé à l'Arrangement de 1935. Par suite du nombre des feuillets du modèle annexé à l'avant-projet, il arrivera rarement que les pages du titre soient intégralement utilisées avant l'expiration de validité¹. Cette interdiction a été toutefois prévue, sous chiffre 4 à la page 1 du modèle du titre, conformément aux recommandations pertinentes du rapport annexé à l'Acte final de la Conférence des passeports de 1926, ainsi qu'aux décisions de la Conférence de Paris de 1920, selon lesquelles tout passeport dont les feuillets auraient été entièrement utilisés devrait être remplacé par un nouveau titre.

¹ Selon une déclaration du représentant de la Grande-Bretagne à la Conférence des passeports de 1926, il résulte des statistiques officielles que les cas de passeports britanniques pleinement utilisés avant la date d'expiration sont extrêmement rares et qu'ils ne se rencontrent que dans la proportion de 1 sur 10.000.

XIX. CLAUSES FINALES DE PROCÉDURE

Les articles 20, 21, 22 et 23 de l'avant-projet ont trait aux clauses de procédure. Ils appellent deux sortes de remarques.

(1) Les arrangements antérieurs, à l'exception de l'Arrangement de 1936, appartiennent à la catégorie de ce que nous avons appelé les arrangements-recommandations. Le caractère formel en est réduit au minimum et les clauses finales de procédure en sont rudimentaires et incomplètes. Lorsqu'elles existent, elles n'ont trait qu'aux points suivants :

(i) à ce que les rédacteurs de ces arrangements appellent non point « signature » de l'arrangement mais « adhésion » ou « adoption » ; des clauses très brèves se trouvent à cet égard dans les Arrangements du 5 juillet 1922, du 31 mai 1924, du 12 mai 1926, du 30 juin 1928 (Assyriens), du 30 juin 1928 (statut juridique) et du 30 juillet 1935 ;

(ii) à la communication de l'adhésion ou adoption susdites au Secrétaire général de la Société des Nations ; des clauses, également succinctes, se trouvent à cet égard dans les Arrangements de 1922, de 1924 et de 1935 ; par contre, les Arrangements de 1926, de 1928 (Assyriens) et de 1928 (statut juridique) ne contiennent nulle mention à ce sujet ;

(iii) à la communication de l'adhésion ou adoption susdites aux autres gouvernements, par le Secrétaire général de la Société des Nations ; tel est le cas pour les Arrangements de 1922, de 1924 et de 1935 ; par contre, l'Arrangement de 1926 et les deux Arrangements de 1928 ne contiennent nulle mention à ce sujet ;

(iv) à la date d'entrée en vigueur ; seuls les Arrangements de 1922, de 1924 et de 1935 contiennent des stipulations à cet égard.

En ce qui concerne l'avant-projet d'Arrangement, on s'est efforcé d'élaborer des clauses finales moins incomplètes. Ces dernières régissent les points suivants :

(i) date de l'Arrangement ;

- (ii) lieu de signature de l'Arrangement ;
- (iii) signataires éventuels ;
- (iv) notification des signatures par le Directeur du Comité intergouvernemental ;
- (v) modalités d'entrée en vigueur ;
- (vi) délai à l'expiration duquel une dénonciation peut intervenir ;
- (vii) formalités relatives à la dénonciation ;
- (viii) notification des dénonciations par le Directeur du Comité intergouvernemental ;
- (ix) délai à l'expiration duquel une dénonciation prend effet.

(2) Des éclaircissements s'imposent quant à certaines des clauses susdites :

(a) L'article 22 dispose que l'Arrangement entrera en vigueur 60 jours après que le Directeur aura reçu des signatures au nom d'au moins deux gouvernements et que, à l'égard de chacun des gouvernements au nom desquels une signature sera ultérieurement déposée, l'Arrangement entrera également en vigueur le soixantième jour après la date de ce dépôt. La longueur relative de ce délai se justifie par le fait que chaque Gouvernement contractant n'entreprendra vraisemblablement la confection du titre qu'après la signature de l'Arrangement. Or, il sied de prévoir un délai relativement long pour une confection qui, étant donné le caractère du document visé, requerra des soins particuliers.

(b) En ce qui concerne le délai prévu à l'article 23, alinéa 1, pour la dénonciation, on se bornera à signaler que plus le délai à l'expiration duquel un arrangement peut être dénoncé est long et plus efficace se trouve être l'obstacle aux dénonciations — dont l'effet est évidemment de compromettre la stabilité du régime conventionnel.

