Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 438
19 octobre 1955

Mesures tendant à faciliter les voyages des réfugiés

Proposition de recommandation
déposée par la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Projet de recommandation[1]

L'Assemblée,

Ayant examiné et approuvé le rapport ci-annexé de la commission des Questions juridiques et administratives sur les difficultés qu'éprouvent les réfugiés à se procurer les documents nécessaires pour se rendre à l'étranger,

Recommande au Comité des Ministres que soient prises immédiatement les mesures suivantes visant à faciliter les voyage des réfugiés et que les Etats qui ne pourraient appliquer les présentes recommandations fassent connaître, dans les plus brefs délais, les raisons de leur attitude;

Titres de voyage

Considérant qu'il est extrêmement souhaitable de réaliser une uniformité aussi grande que possible des titres de voyage délivrés aux réfugiés en Europe, comme première étape vers une complète standardisation mondiale ;

Considérant que les titres de voyage délivrés par les États signataires de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés devraient, non seulement être conformes au texte des dispositions de cette Convention, mais aussi revêtir un aspect uniforme,

Recommande au Comité des Ministres :

1. que, les États membres qui sont parties à la Convention de Genève de 1951 délivrent dès que possible des titres de voyage conformes au modèle établi par le Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés et soumis par lui aux gouvernements signataires;

2. que les États membres qui ne sont parties ni à la Convention de Genève de 1951, ni à l'Accord de Londres de 1946 sur l'adoption d'un titre de voyage pour les réfugiés, c'est-à-dire l'Islande, l'Irlande, la Sarre et la Turquie, examinent à bref délai, au cas où ils ne pourraient adhérer à la Convention de Genève de 1951, la possibilité d'ahdérer à l'Accord de Londres de 1946, et, si cela s'avère impossible, qu'ils délivrent aux réfugiés des titres de voyage du type passeport conformes aux dispositions de l'un ou l'autre de ces instruments;

Visas

Considérant que dans la pratique les visas ont été presque complètement supprimés pour les voyages entre États membres en ce qui concerne les nationaux des États membres et que les gouvernements membres, se sont engagés à supprimer, avant le 1er janvier 1956, les visas encore exigés;

Considérant que le bénéfice de cette concession devrait, chaque fois qu'il est possible, s'appliquer également aux réfugiés qui sont établis régulièrement dans les pays membres,

---

1. Voir 24e séance, 25 octobre 1955 (adoption du projet do recommandation) et Recommandation 86.

Se félicite de l'accord, récemment intervenu entre la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas, aux termes duquel les réfugiés qui sont établis régulièrement dans un de ces pays sont dispensés de l'obligation de se procurer un visa pour se rendre dans un autre pays du Benelux, à condition qu'ils soient titulaires d'un passeport pour réfugiés valable délivré dans le pays où ils résident, conformément aux dispositions de l'Accord de Londres de 1946 ou de la Convention de Genève de 1951;

Recommande au Comité des Ministres :

3. que tous les États membres qui délivrent des titres de voyage de réfugiés conformément à l'Accord de Londres de 1946 et à la Convention de Genève de 1951 prennent sans délai des dispositions pour étendre les arrangements susvisés adoptés par le Benelux et renoncent ainsi à exiger un visa des réfugiés établis régulièrement dans les États membres et porteurs de titres de voyage délivrés conformément à l'Accord de Londres de 1946 ou à la Convention de Genève de 1951;

4. que les États membres qui ne sont pas actuellement disposés à dispenser les réfugiés de la formalité du visa examinent d'urgence les propositions formulées dans le rapport de la commission des Questions juridiques et administratives, reproduit en annexe à la présente recommandation, en vue d'accélérer la procédure de délivrance des visas et de réduire, pour les réfugiés, les droits afférents à cette délivrance à un montant symbolique, en prévoyant une possibilité d'exonération totale lorsque cette mesure est justifiée.

Rapport de la commission des Questions juridiques et administratives proposant certaines mesures visant à faciliter les formalités de voyage pour les réfugiés résidant dans les États membres

Agissant en vertu de la directive do l'Assemblée qui, le 24 mai 1954, l'a chargée de poursuivre l'étude de la question de la simplification des formalités de frontière et de lui soumettre toute nouvelle recommandation qu'elle jugera opportune,' la commission des Questions juridiques et administratives a examiné la question des formalités de voyage applicables aux réfugiés établis régulièrement dans les États membres du Conseil de l'Europe. A ce propos, elle tient à signaler l'aide précieuse que lui a fournie le Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés.

La commission a examiné les deux aspects suivants du problème :

a. titres de voyage délivrés aux réfugiés;

b. visas exigés par les Etats membres en ce qui concerne les réfugiés.

Titres de voyage

3. Votre commission des Questions juridiques et administratives constate que, en dehors du « passeport Nansen » qui est encore délivré par certains États membres, notamment aux réfugiés russes et arméniens, conformément à des arrangements internationaux conclus de 1922 à 1935, les deux titres de voyage internationaux les plus importants sont, pour les réfugiés, le « titre de voyage de Londres », délivré en vertu de l'Accord du 15 octobre 1946 relatif à l'adoption d'un titre de voyage pour les réfugiés, et le « titre de voyage de la Convention », prévu par la Convention relative au Statut des Réfugiés signée à Genève le 28 juillet 1951.

4. Le titre de voyage de Londres était, et est encore dans certains cas, délivré par les États contractants à tous les réfugiés qui séjournent régulièrement sur leur territoire et qui relèvent de la Constitution de l'Organisation Internationale pour les Réfugiés. Une des dispositions qui le rend particulièrement intéressant pour les réfugiés est celle qui permet au titulaire de rentrer dans le pays de délivrance pendant la période de validité dudit titre (un ou deux ans) sans visa de ce pays. Après l'entrée en vigueur de la Convention de 1951 relative au Statut des Réfugiés, le titre de voyage de Londres a toutefois été remplacé, entre les États parties à la Convention, par le titre de voyage de la Convention qui ressemble au titre de Londres sur tous les points essentiels et standardise plus encore les titres de voyage des réfugiés.

6. A l'heure actuelle, les États membres du Conseil de l'Europe désignés ci-après sont parties à la Convention de 1951 relative au Statut des Réfugiés :

Belgique

Danemark

France

République Fédérale d'Allemagne

Italie

Luxembourg

Norvège

Suède

Royaume-Uni

6. Les documents délivrés par les divers gouvernements aux termes de l'Accord de Londres et des accords antérieurs diffèrent quant à leur forme et à leur présentation. Ceux délivrés au titre de la Convention de 1951 sont uniformes, en ce qui concerne leur contenu, leur validité et les conditions de délivrance, dans tous les pays où ils sont délivrés. Cependant, leur aspect n'est pas nécessairement le môme, aucune règle n'ayant été prévue à cet effet dans la Convention. Le Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés estime — et votre commission partage ce point de vue -—• qu'il faudrait que les titres de voyage délivrés aux réfugiés soient, non seulement conformes dans leur texte aux dispositions de la Convention, mais aussi d'aspect uniforme, afin d'être plus aisément reconnaissables par les autorités consulaires et frontalières, ce qui contribuerait à accélérer les formalités de frontière pour tout le monde. Dans cette intention, le Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés a établi un modèle de titre de voyage qui a été soumis aux gouvernements signataires de la Convention de 1951 dans l'espoir de persuader ceux-ci de l'adopter.

7. Les États membres du Conseil de l'Europe qui ont accepté le modèle uniforme établi par le Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés sont les suivants : Belgique, France, République Fédérale d'Allemagne, Luxembourg et Suède (ainsi que l'Autriche et la Suisse). D'autres États membres — l'Italie, la Norvège et le Royaume-Uni — délivrent des titres de voyage conformément à la Convention de 1951. Les États membres ci-après délivrent des titres de voyage aux réfugiés conformément à l'Accord de Londres : Danemark, Grèce et Pays-Bas. L'Islande, l'Irlande, la Sarre et la Turquie ne sont parties ni à l'Accord de Londres, ni à la Convention de 1951.

8. Il ressort de cette enumeration que l'uniformité des titres de voyage pour les réfugiés n'a pas encore été pleinement réalisée en Europe. Votre commission croit fermement qu'il importe de faire un nouvel effort pour essayer de réaliser la normalisation souhaitée et elle propose à cet effet :

1. que tous les États qui sont parties à la Convention de Genève de 1951 délivrent dès que possible des titres de voyage conformes au modèle établi par le Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés et soumis par lui aux gouvernements signataires;

2. que les États membres qui ne sont parties ni à l'Accord de Londres de 1946, ni à la Convention de Genève de 1951, et qui estiment ne pas pouvoir adhérer à cette dernière examinent la possibilité d'adhérer à l'Accord de Londres de 1946. Si cette adhésion s'avérait impossible, ces États membres devraient tout au moins délivrer aux réfugiés des titres de voyage du type passeport conformes aux dispositions de l'un ou l'autre, de ces instruments.

Visas

9. Alors que les nationaux des États membres se rendant dans d'autres États membres pqur affaires, tourisme ou toute autre raison personnelle sont maintenant dispensés de l'obligation d'être en possession d'un visa — abstraction faite de quelques exceptions qui doivent avoir disparu avant le 1er janvier 1956 — cette concession ne s'applique pas aux réfugiés résidant régulièrement dans les États membres. Votre commission a été toutefois informée que des accords ont été récemment conclus entre la Belgique et le Luxembourg, entre la Belgique et les Pays-Bas et entre les Pays-Bas et le Luxembourg dispensant du visa les réfugiés relevant de la susdite catégorie (voir annexe). L'accord conclu entre la Belgique et les Pays-Bas prévoit, par exemple, que les réfugiés qui sont établis régulièrement en Belgique ou dans les Pays-Bas seront dispensés, sur la base de réciprocité, de l'obligation de se munir d'un visa d'entrée néerlandais ou belge, selon le cas, à la condition qu'ils soient titulaires d'un passeport pour réfugiés valable, délivré en Belgique ou aux Pays-Bas, conformément aux dispositions de l'Accord de Londres de 1946 ou de la Convention de Genève de 1951. Il est également prévu que les réfugiés qui bénéficieront des avantages de l'Accord seront réadmis à tout moment dans l'État qui leur aura délivré le titre de voyage, sur simple demande de l'autre État. Votre commission est convaincue que l'exemple des pays du Benelux doit être suivi et que les autres États membres doivent étudier sans délai la possibilité de dispenser les réfugiés du visa pour les voyages temporaires. Elle est d'avis qu'un moyen pratique d'atteindre le but visé consisterait à étendre les arrangements adoptés par le Benelux à tous les autres Membres du Conseil de l'Europe qui délivrent soit le titre de voyage de Londres, soit le titre de voyage de la Convention.

10. Il se peut certes que, par suite de circonstances spéciales, certains gouvernements membres éprouvent des difficultés particulières à dispenser les réfugiés de l'obligation de visa. Votre commission considère que, dans ces cas, il conviendrait d'examiner d'urgence la possibilité d'accélérer la procédure de délivrance.

11. Le délai que comporte l'obtention des visas dépend en grande partie du fait que les autorités consulaires ont ou non qualité pour délivrer des visas aux réfugiés sans en référer aux autorités centrales. Or, cette référence est exigée clans la plupart des cas. Il serait donc souhaitable que les consuls fussent autorisés à délivrer des visas aux réfugiés aux fins d'admission temporaire sans devoir consulter les autorités centrales. Dans les cas où cette mesure ne pourrait être acceptée comme règle générale, les consuls devraient être autorisés à délivrer des visas de leur propre autorité dans certains cas particuliers, tels que visas de transit, visas aux réfugiés auxquels un visa d'entrée a déjà été accordé auparavant, visas pour A'oyages d'urgence (santé, décès d'un membre de la famille), A'oyages à des fins culturelles, éducatives ou scientifiques, et A'oyages nécessités par la profession ou le métier du réfugié.

12. Une autre difficulté qui entrave les voyages des réfugiés est le coût éleA'é des visas pour certains pays. La Coiwention de 1951 relative au statut des réfugiés et l'Accord de Londres de 1946 prÔA'oicnt que les droits ne dépasseront pas le tarif le plus bas appliqué aux A'isas de passeports étrangers, mais ce tarif lui-même est parfois considérable. Par exemple, un visa de réfugié A'alable deux mois coûte 10 francs suisses en Belgique. En France, un A'isa de transit, valable 48 heures coûte 8,20 francs suisses et les droits pour un visa d'entrée A'alable 3 mois s'élèvent à 20,55 francs suisses. Les droits sont tout aussi élevés en Italie, et au Royaume-Unis un A'isa d'entrée coûte 13,95 francs suisses.

Étant donné que, clans la pratique, les A'isas ont été supprimés entre les États membres pour les ressortissants de ces États et que, d'autre part, les moyens financiers des réfugiés sont généralement limités, il serait souhaitable, de l'avis de A'otre commission, que les États membres qui ne sont pas encore disposés à renoncer à exiger un A'isa des réfugiés résidant clans les pays membres délivrent ces A'isas gratuitement ou contre une somme très minime.

13. Le présent rapport a été examiné par la commission des Questions juridiques et admi-nistratiA'es le 18 octobre 1955. Il a été adopté à l'unanimité.

Annexe ANNEXE

Accord entre la Belgique et les Pays-Bas relatif à la suppression des visas pour les réfugiés établis dans ces pays et désirant circuler entre les deux pays

Lettre de M. Graeffe, ambassadeur de Belgique à La Haye, à M. Luns, ministre sans portefeuille du Gouverne ment néerlandais

W/A

N° EXT 24/885

Ambassade de Belgique

La Haye

Le 16 février 1955

Excellence,

J'ai l'honneur de faire savoir à votre Excellence que le Gouvernement belge est disposé à conclure l'accord ci-après avec le Gouvernement néerlandais, afin d'améliorer le sort des réfugiés établis en Belgique et aux Pays-Bas et de faciliter leur circulation entre les deux pays :

1. Les réfugiés qui sont établis régulièrement soit en Belgique, soit aux Pays-Bas, seront dispensés sur la base de la réciprocité, du visa d'entrée néerlandais ou belge, selon le cas, à condition qu'ils soient titulaires d'un passeport pour réfugiés valable, délivré en Belgique ou aux Pays-Bas, selon le cas, conformément aux dispositions de l'Accord de Londres du 15 octobre 1946 ou de la Convention de Genève du 28 juillet 1951.

2. Les réfugiés qui sont établis régulièrement soit en Belgique, soit aux Pays-Bas, seront dispensés sur la base de la réciprocité, du visa d'entrée néerlandais ou belge, selon le cas, à condition qu'ils soient titulaires d'un passeport pour réfugiés valable, délivré en Belgique ou aux Pays-Bas, selon le cas, conformément aux dispositions de l'Accord de Londres du 15 octobre 1946 ou de la Convention de Genève du 28 juillet 1951.

3. Les personnes mentionnées sous 1 seront soumises pendant leur séjour sur le territoire néerlandais ou belge, selon le cas, aux dispositions qui y sont en vigueur à l'égard des étrangers. Chacun des deux Gouvernements se réserve le droit de refuser l'entrée ou le séjour sur son territoire aux personnes qu'ils considèrent comme indésirables.

4. Les réfugiés qui bénéficieront des avantages du présent accord seront réadmis à tout moment dans l'Etat qui leur aura délivré le titre de voyage, sur simple demande de l'autre Etat, à moins que celui-ci n'ait autorisé les intéressés à s'établir sur son territoire.

5. Le présent accord entrera en vigueur le jour où le Gouvernement belge recevra du Gouvernement néerlandais une note selon laquelle ledit accord a été approuvé conformément à la Constitution.

6. Chacun des deux Gouvernements pourra suspendre l'application du présent accord pour des motifs graves touchant l'ordre et la sécurité publiques. La suspension devra être notifiée immédiatement à l'autre Partie par la voie diplomatique.

7. Chacun des deux Gouvernements pourra dénoncer le présent accord en donnant un préavis de trois mois. - Si le Gouvernement néerlandais est disposé à accepter les dispositions qui précèdent, j'ai l'honneur de proposer à Votre Excellence que la présente note et la réponse de Votre Excellence constituent un accord entre nos deux Gouvernements.

Je prie Votre Excellence de bien vouloir...

Signé : E. GRAEFFE

Son Excellence Monsieur J. M. A. H. LUNS

Ministre sans portefeuille

La Haye

Pays-Bas

Lettre de M. Luns à M. Grea/fe

Lettre de M. Luns à M. Grea/fe

Ministère des Affaires Étrangères

La Haye

Le 16 février 1955.

Direction des Affaires Générales (V 2)

N° 23021

Excellence,

J'ai l'honneur d'accuser la réception de la note de Votre Excellence datée de ce jour et conçue comme suit :

J'ai l'honneur de vous faire savoir que le Gouvernement néerlandais est d'accord avec les dispositions qui précèdent et avec la proposition contenue dans la note de Votre Excellence de considérer la présente réponse à ce sujet comme constituant un accord entre nos deux Gouvernements.

Je prie Votre Excellence de bien vouloir...

Signé : J. A. M. H. LUNS

A Son Excellence Monsieur GRAEFFE,

Ambassadeur Extraordinaire et

Plénipotentairc de Belgique

à La Haye