

Le droit de circuler

Article 13

1. Toute personne a le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un Etat.
2. Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays.

Souvenons-nous : les années au cours desquelles nous rédigeons les articles de la Déclaration universelle des droits de l'Homme ont connu les plus importants déplacements de populations du ^{xx}e siècle. La guerre n'avait pas seulement fait des millions de victimes militaires et civiles, elle avait aussi jeté sur les routes de l'exode, à travers l'Europe et l'Asie, des millions de femmes et d'hommes qui erraient et qui fuyaient, plutôt qu'ils ne circulaient librement ! Il fallait maintenant assurer leur retour dans des zones dévastées qu'il s'agissait d'abord de réhabiliter.

Aussi les premières institutions créées par les Nations unies sont celles que l'on chargea d'assumer ces missions urgentes, graves, délicates, susceptibles de rétablir une liberté de circulation perturbée. Un grand nombre des futurs cadres des organisations mondiales firent leur apprentissage au sein de l'UNRRA, administration des Nations unies pour le secours et la réhabilitation des champs de bataille en Asie et en Europe, ou dans l'Organisation internationale pour les réfugiés. Fiorello La Guardia et Sir Robert Jackson étaient à la tête de l'UNRRA, dont les initiales ornaient une armée de camions et d'équipe-

Stéphane Hessel

Ancien ambassadeur de France

ments parcourant les campagnes et les villes à reconstruire. Francis Blanchard, Léon de Rosen, Pierre Jacobsen, camarades à l'OIR, venaient en aide aux rescapés éperdus des massacres qui cherchaient refuge dans des lieux plus sûrs. Toutes ces personnes étaient au sens large des migrants dont il fallait inscrire les droits dans le texte auquel travaillait, d'avril 1946 à décembre 1948, la Commission des droits de l'Homme.

Les articles 13, 14 et 15 définissent ensemble l'idée que se faisaient les rédacteurs de ce texte fondamental des règles de la citoyenneté qui devraient être communes à tous les Etats membres : la libre circulation, le droit d'asile, la nationalité dont nul ne doit être privé.

Mais c'est la formulation de l'article 13 qui répond le plus directement au contexte de l'immédiat après-guerre. Sa première phrase réunit deux propositions complémentaires : « *Toute personne a le droit de circuler librement...* » Il faut donc mettre un terme aux innombrables obstacles politiques, juridiques, administratifs, voire militaires et aussi économiques qui restreignent encore, en ces premières années de paix retrouvée, la circulation des habitants ex-belligérants. Mais l'ambition qu'exprime ce membre de phrase est d'une haute portée symbolique : elle laisse entrevoir l'objectif d'une citoyenneté mondiale où l'homme est partout chez lui par-delà toutes les frontières.

«... et de choisir librement sa résidence à l'intérieur d'un Etat». Le choix est libre, mais il implique que le monde est réparti entre Etats souverains dont chacun définira les règles applicables au mode de vie de ses citoyens, mais dans les limites que leur impose le respect des libertés publiques et des droits définis dans la Déclaration. Aussi la deuxième proposition de l'ar-

ticle 13 limite-t-elle déjà clairement l'arbitraire éventuel des Etats : « *Toute personne a le droit de quitter son pays, y compris le sien...* » C'est exclure une interdiction de sortie de la part de tout Etat membre tant à l'égard de ses ressortissants qu'à l'égard d'autrui.

«... et de revenir dans son pays». C'est exclure une interdiction de séjour dans son pays pour un émigré.

Inutile de souligner que la vision optimiste des rédacteurs de la Déclaration n'a pas prévalu dans le comportement des Etats membres. Très vite les frontières se sont refermées, non seulement entre les démocraties occidentales et les « démocraties populaires » – comme se nommaient les Etats satellites de l'URSS –, mais aussi entre chacun des Etats et ses voisins. Très vite la « *circulation* » a été réglementée par des passeports, des quotas, des visas.

Les mouvements migratoires obéissant à des considérations économiques, politiques ou culturelles étaient soumis par les pays d'accueil à des conditions spécifiées et variables selon les époques. Encouragés en temps de croissance face à des besoins de main-d'œuvre, comme avant-guerre à des besoins de combattants, puis freinés lorsque le marché se refermait, ces mouvements suscitaient des législations souvent contraignantes qui faisaient fi des principes proclamés par l'article 13. Le temps était passé, oublié, où les populations en surnombre des nations industrialisées cherchaient fortune dans le Nouveau Monde ou dans les colonies, sans trop se soucier de ce qu'en pensaient les « *autochtones* ».

Avec la globalisation accélérée de l'économie mondiale à partir des dernières décennies du ^{xx}e siècle, on peut observer une contradiction para-

doxale entre la libre circulation des marchandises et les flux financiers, d'une part, et les entraves croissantes mises à la libre circulation des personnes. Ce paradoxe n'est pas absent des règles en vigueur dans l'Union européenne. Si les derniers traités ratifiés par ses Etats membres facilitent la circulation des marchandises, unifient pour onze d'entre eux la monnaie et n'opposent plus de contrôle aux mouvements de leurs citoyens, ils se barricadent en revanche à l'encontre des flux migratoires qui frappent à leur porte.

L'interprétation donnée en Europe à ces flux est aussi ambiguë, à l'égard des immigrés du Sud et de l'Est, qu'aux Etats-Unis à l'égard de l'immigration latino-américaine. Tantôt elle est considérée comme une richesse, comme le signe de l'attrait qu'exerce la culture et la démocratie sur des populations en quête de progrès, voire comme une réponse à un déséquilibre démographique au Nord que doivent combler les jeunes du Sud. Tantôt elle fait peur, comme si nous étions mis en demeure, faute de dresser contre elle des barrières, d'« *accueillir toute la misère du monde* ».

En réalité, le problème que pose l'article 13, celui de la liberté de circulation, ne peut être examiné qu'à la lumière de l'évolution de l'économie mondiale elle-même, de celle des sciences et des techniques, des indicateurs humains du développement et des facteurs démographiques. Dans ce monde de plus en plus interdépendant et – pour le moment – cependant si peu solidaire, le besoin de circuler des peuples s'exprime très différemment d'un contexte géopolitique à l'autre. Entre sociétés de niveau de développement économique égal – qu'il soit en haut ou en bas de l'échelle –, cette libre circulation rencontre peu d'obstacles. Dans l'Afrique subsaharienne, dans les Caraïbes, dans l'Asie du Sud-Est, les frontières sont en général poreuses, sauf lorsque des rivalités ethniques dressent leurs propres barrières qui ne sont pas les mêmes que les fron-

tières des Etats. Mais c'est évidemment le profond déséquilibre entre les nations industrielles jouissant d'un niveau de vie élevé et leurs voisins plus ou moins proches où une fraction importante vit au-dessous du seuil de pauvreté qui donne sa gravité au problème des mouvements migratoires et fait apparaître aujourd'hui l'article 13 de la Déclaration comme un vœu pieux, une utopie irréalisable.

Il ne semble pas possible d'en rester là. Certes, dans son état actuel, l'économie américaine ne peut absorber toute la main-d'œuvre mexicaine qui se presse à sa frontière, même avec un taux d'emploi relativement flexible, et ceux que les barrières mises n'empêchent pas de passer risquent de constituer un prolétariat surexploité et otage facile de trafics criminels. Il en va de même pour l'Europe occidentale à fort taux de chômage qui peine à régulariser les immigrés clandestins attirés par la porosité de ses frontières terrestres et maritimes. Mais n'est-ce pas parce que le problème dans son ensemble a été mal posé et mal élucidé ? Comme toutes les libertés, la liberté de circuler, qui correspond à une aspiration fondamentale de l'homme et qui est à la source de toutes les sociétés ouvertes, multiculturelles, fortes de la diversité des groupes humains qui les composent, ne devrait être limitée que par la liberté des autres, de ceux qui accueillent cette circulation et lui font place parmi eux. Il s'agit donc d'un contrat conclu en connaissance de cause entre des partenaires bien informés.

Il convient d'abord de mieux comprendre ce qui incite ou ce qui contraint des personnes à orienter leur « *circulation* » hors des frontières de leur Etat de résidence et de distinguer l'incitation, qui relève de l'absence de perspective économique ou culturelle, et la contrainte imposée par l'oppression ou la persécution. A celle-ci doit répondre le droit d'asile que rappelle l'article 14 de la Déclaration et qui figure déjà et devrait figurer à l'avenir dans la Cons-

titution de tous les Etats démocratiques. Que ce droit ne soit accordé, en ce début de ^{xxx}e siècle qu'à une faible fraction de ceux qui devraient normalement en être bénéficiaires est un scandale. La charge qu'il imposerait aux Etats qui l'octroieraient de bonne foi n'est guère excessive, et l'apport qui en résulterait pour eux sur le plan humain la compenserait largement.

A l'autre, à l'incitation à chercher dans des pays plus prospères des conditions de vie et de travail meilleures, il est plus difficile de répondre. Il est d'abord urgent de dissiper dans ce domaine des illusions et des fantasmes largement exploités par des filières criminelles dont les effets sont l'immigration clandestine, le travail au noir dans des conditions souvent inhumaines, l'exploitation de la misère à des fins mafieuses et, dans les situations les moins déplorables, la précarité de vie pour des travailleurs immigrés et leurs familles.

La bonne réponse à cette incitation à « *circuler hors de ses frontières* » est donc double : lui trouver des chemins clairs et balisés, d'une part, en diminuer l'attrait en proposant à la place des promotions économiques et culturelles gratifiantes à l'intérieur de l'Etat ou de la région.

Quand organisera-t-on entre pays d'émigration et pays d'accueil des courants d'échanges humains réguliers, assez larges pour répondre aux besoins de développement des premiers, assez spécifiques pour trouver leur place – temporaire ou définitive – dans l'économie des seconds ?

Quand saura-t-on faire toute leur vraie place, dans une économie mondiale qui croit encore pouvoir se passer d'eux ou les marginaliser, aux pays qui n'ont pas jusqu'ici acquis la maîtrise de leurs ressources, l'accès aux techniques nécessaires à leur valorisation et la capacité à se défendre efficacement sur les marchés internationaux ?

Voilà l'horizon qui fera, un jour, de l'article 13 de la Déclaration, une simple évidence. ●