

**DIVISION DE FACILITATION (FAL) — DOUZIÈME SESSION****Le Caire (Égypte), 22 mars – 2 avril 2004****Point 4 : Lutte contre la fraude en matière de documents de voyage et la migration illégale****ANNEXE 9 — FACILITATION
CHAPITRE 5 — PERSONNES NON ADMISSIBLES ET
PERSONNES EXPULSÉES**

[Note présentée par la Fédération internationale des ouvriers du transport, (ITF)]

SOMMAIRE

L'ITF compte parmi ses affiliés de nombreux travailleurs de l'aviation qui ont une expérience *de facto* de l'application des politiques des Etats en matière de personnes non admissibles et personnes expulsées. S'inspirant en particulier de cette expérience de l'application des dispositions législatives engageant la responsabilité des transporteurs aériens, ce document de travail contient des suggestions pour assurer une meilleure réconciliation des objectifs de facilitation de l'OACI avec les obligations plus larges des Etats à l'égard des droits des réfugiés, des demandeurs d'asile et des personnes expulsées.

La suite proposée à la Division figure au paragraphe 5.

1. INTRODUCTION

1.1 Les affiliés de l'ITF, selon leur origine géographique, ont une expérience très variée de l'impact que peuvent avoir les politiques en matière d'immigration sur l'infrastructure de leur aviation civile. Dans certains cas, les compagnies aériennes représentent une planche de salut pour échapper à la persécution ; dans d'autres, elles contribuent aux systèmes de contrôle. Nous sommes conscients que la note WP/5 présentée par le Secrétariat ne peut pas englober les nombreux aspects de la politique d'immigration. Nous devons toutefois reconnaître, comme cela est stipulé dans les conclusions de la note WP/5, que les Etats ont renforcé les mesures de contrôle et d'interception, notamment au travers de législations engageant la responsabilité des transporteurs aériens. Ce document de travail suggère des méthodes qui permettraient une meilleure réconciliation de ces mesures de contrôle et d'interception avec les instruments internationaux sur les droits des réfugiés et demandeurs d'asile, et propose des recommandations susceptibles d'améliorer les normes de facilitation.

¹ La version française est fournie par la Fédération internationale des ouvriers du transport, (ITF).

2. RESPONSABILITÉ DU TRANSPORTEUR AÉRIEN

2.1 Au cours des dernières années, de nombreux pays ont dû faire face à un nombre croissant de demandeurs d'asile et de migrants arrivés sur leur territoire en avion. Certains gouvernements ont réagi en adoptant des dispositions législatives qui chargent les exploitants de services aériens de la responsabilité de s'assurer que leurs passagers sont munis des documents de voyage nécessaires. Ils imposent des pénalités aux compagnies aériennes en l'absence de ces documents et ces dernières doivent prendre en charge les frais d'hébergement et de rapatriement, et autres coûts s'y rapportant. Ces mesures sont sanctionnées par les dispositions de l'annexe 9.

2.2 Nous reconnaissons, comme l'explique la note WP/5, que la responsabilité des transporteurs aériens et les procédures d'immigration sollicitent énormément de ressources des exploitants de services aériens. Le paragraphe 2.2 de la note WP/5 cite les *"coûts considérables"* supportés par l'industrie du transport aérien, les *énormes "ressources en services de l'ensemble de la communauté de l'aviation civile"*, le fait que ces *contrôles "prennent énormément de temps et entraînent une dégradation" des services*, sans oublier les *"problèmes bien connus pour la sécurité des vols"*.

2.3 Pour l'ITF, ce n'est pas le rôle des exploitants de transport – dans l'aviation comme dans les autres modes de transport – d'assumer la fonction d'agent de l'immigration. Les transporteurs aériens ont autre chose à faire que d'assurer la garde et le ré-acheminement des personnes non admissibles. Nous pensons qu'il serait tout à fait justifié de demander aux Etats de renoncer à la responsabilité du transporteur aérien comme outil d'application de la politique d'immigration, rendant inutile la nécessité pour l'OACI d'harmoniser de telles mesures.

2.4 Il s'agit là d'une question de forme et de fond. En particulier, il y a peu d'indications de l'efficacité de la responsabilité des transporteurs aériens et des autres mesures de contrôle. Ainsi, des chercheurs du ministère de l'Intérieur au Royaume-Uni qui ont passé en revue dix années de pratiques d'interception en Europe ont conclu : "Il y a beaucoup de présomptions de preuves (mais peu d'études circonstanciées) qui révèlent que les mesures restrictives ont entraîné une hausse du trafic et des entrées illégales, tant des demandeurs d'asile que des migrants économiques²".

3. PROTÉGER LES DROITS DES RÉFUGIÉS ET DEMANDEURS D'ASILE DANS LE TRANSPORT AÉRIEN

3.1 On sait toutefois que la responsabilité du transporteur aérien a un caractère dissuasif et porte atteinte aux droits des réfugiés. Les personnes qui fuient réellement les persécutions et la violation des droits de l'homme ne sont pas souvent à même de se procurer les documents nécessaires leur permettant de quitter le pays. Elles se cachent parfois pour échapper aux oppressions d'un régime et doivent s'enfuir dans la clandestinité. Parfois la situation est si grave qu'elles doivent partir sans avoir le temps de suivre les démarches appropriées. Dans d'autres cas, les services gouvernementaux sont inexistantes dans le pays du fait de conflits armés et il est impossible de se procurer des documents de voyage. Dans de telles circonstances, les demandeurs d'asile risquent de constater qu'ils ne peuvent utiliser le transport aérien pour fuir les persécutions, ce qui est contraire à leurs droits fondamentaux³.

3.2 Commentant les mesures internationales de contrôle, l'agence des Nations Unies pour les réfugiés, le HCR, a déclaré dans son dernier rapport sur la protection : "Des problèmes surgissent

² *An Assessment of the Impact of Asylum Policies in Europe 1990-2000*, Findings 168, Home Office, Royaume-Uni 2003.

³ *No Flights To Safety: Carrier Sanctions; Airline Employees and the Right of Refugees* Amnesty International en coopération avec la Fédération internationale des ouvriers du transport, novembre 1997.

lorsque ces accords ne s'accompagnent pas des garanties adéquates pour identifier les personnes ayant besoin d'une protection internationale⁴ ". Les défenseurs des droits de l'homme ne sont pas les seuls à s'inquiéter. Voici le commentaire exprimé par une compagnie aérienne assujettie à la législation sur la responsabilité du transporteur aérien :

«Nous sommes persuadés que la législation sur la responsabilité du transporteur peut porter atteinte aux droits d'un individu de chercher asile. En empêchant des personnes de se rendre en avion dans un pays, les compagnies aériennes leur refusent la possibilité de faire une demande d'asile. Nous savons que depuis 1987 au moins 400 passagers, qui ont embarqué sur des vols de British Airways avec des documents de voyage apparemment corrects, sont pourtant arrivés au Royaume-Uni sans document valide et ont pu bénéficier du statut de réfugié. Il est certes parfois possible de faire une demande d'asile en dehors du Royaume-Uni mais si nous avions constaté à l'embarquement que ces passagers n'étaient pas munis des documents nécessaires, nous aurions été obligés de refuser leur acheminement au Royaume-Uni à cause de la législation sur la responsabilité des transporteurs. Cela revient à les empêcher d'user de leur droit à présenter une demande d'asile⁵.» (traduction de l'ITF)

3.3 L'ITF s'élève contre le renvoi de toute personne dans un pays où elle risque d'être victime de graves violations des droits de l'homme, comme la torture ou une exécution. Le principe contenu dans le droit international sous le nom de *non-refoulement* est largement reconnu comme étant contraignant pour tous les Etats. Afin de respecter ce principe, les Etats doivent s'assurer que toute personne souhaitant faire une demande d'asile a accès à des procédures équitables pour déterminer si elle a ou non besoin de protection. Ces principes sont développés dans la *Déclaration universelle des Droits de l'Homme de 1948*, et en particulier dans la *Convention de 1951 relative au statut des réfugiés* et dans son *Protocole de 1967*.

3.4 L'ITF estime que les obligations qui incombent aux Etats conformément à ces accords internationaux devraient être mieux reflétées dans l'annexe 9. En particulier, nous craignons que la *Note* proposée dans le para 5.4 du chapitre 5, à savoir :

Note.— La présente disposition ne doit en aucune manière être interprétée comme une autorisation de renvoyer quiconque demande asile dans le territoire d'un Etat contractant vers un pays dans lequel sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social particulier ou de ses opinions politiques..

soit trop restreinte car elle fait référence à la seule question des réfugiés au lieu d'intégrer les responsabilités plus générales du *non-refoulement*. Il serait peut-être préférable d'intégrer une *clause de sauvegarde* qui face référence explicitement aux instruments internationaux applicables.

3.5 Nous pensons qu'il serait également préférable de mieux intégrer les politiques d'immigration des Etats et leurs mesures de facilitation des transports car cela permettrait d'éviter les nombreux problèmes causés par de mauvaises applications et l'absence de coordination ou coopération, tels qu'identifiés par le Secrétariat dans son document WP/5. L'OACI devrait à titre

⁴ 54ème Session de l'Assemblée générale des Nations Unies : HCR, *Note On International Protection* 2 juillet 2003

⁵ Extrait de commentaires soumis par British Airways suite à l'initiative de la République française au Conseil de l'Union européenne en vue d'adopter une *Directive du Conseil concernant l'harmonisation des sanctions pécuniaires imposées aux transporteurs acheminant sur le territoire de l'UE des ressortissants des pays tiers sans document de voyage pour admission*, octobre 2000.

prioritaire renforcer notamment le dialogue avec le HCR et l'OIT, dans un effort concerté avec les parties prenantes pour obtenir une politique plus cohérente.

4. MESURES PARTICULIÈRES CONCERNANT LES PERSONNES NON ADMISSIBLES ET LES RÉFUGIÉS

4.1 L'ITF estime que des normes spécifiques et des pratiques recommandées – sans oublier les éléments indicatifs – devraient être élaborés par l'OACI sur la question des personnes non admissibles et des réfugiés.

4.2 Nous recommandons que l'annexe 9 contienne une référence *spécifique* aux obligations des Etats conformément à l'article 31 de la *Convention* de 1951 qui reconnaît que certains réfugiés n'auront pas d'autre possibilité que de recourir à des moyens d'entrée illégaux et stipule que les Etats n'imposeront pas des sanctions aux réfugiés dans une telle situation. On devrait également préciser spécifiquement que dans de telles circonstances l'exploitant ne sera pas soumis à des sanctions. Une telle disposition devrait aller plus loin que la non-imposition d'amendes proposée dans le paragraphe 5.14 du chapitre 5.

4.3 L'usage que font les Etats du secteur commercial pour assurer des services publics est souvent contesté, notamment par rapport aux services qui relèvent du droit pénal et autres services pour faire respecter la loi (par exemple les prisons privées). Toutefois, ce type d'arrangement avait bien sûr la forme d'un rapport commercial entre les gouvernements et les compagnies, et se limitait à la fourniture de services, sans transfert de responsabilités. Par contre, la législation sur la responsabilité du transporteur aérien impose des fonctions de maintien de l'ordre qui peuvent dépasser la sous-traitance des opérations. On s'interroge en particulier sur quel principe de la jurisprudence internationale on s'appuie pour affirmer, comme cela est proposé dans les nouvelles normes (anciennement pratiques recommandées) dans le paragraphe 5.9 que "l'exploitant sera tenu responsable de la garde d'une personne à partir du moment où elle est jugée non admissible et confiée à l'exploitant en vue de son refoulement, conformément au paragraphe 5.4" ?

4.4 Si des agences publiques ou des exploitants commerciaux doivent assumer de telles responsabilités, nous pensons que cela devrait faire l'objet de directives de la part de l'OACI et figurer dans l'annexe 9. En particulier, nous invitons cette Division et l'OACI à incorporer dans l'annexe 9 la *Conclusion sur les garanties de protection dans les mesures de protection* adoptées le 10 octobre 2003 par le HCR⁶ qui stipule, en particulier :

- ii. *Toutes les personnes interceptées devraient être traitées, en tout temps, de façon humaine et dans le respect de leurs droits humains. Conformément à leurs obligations en vertu du droit international, les autorités de l'Etat et les personnes agissant au nom de l'Etat procédant à l'interception devraient prendre toutes les mesures appropriées dans le contexte de l'application des mesures d'interception pour sauvegarder et protéger le droit à la vie et le droit de ne pas être victime de torture ou de tout autre traitement ou châtiment cruel, inhumain ou dégradant des personnes interceptées ;*
- iv. *Les mesures d'interception ne devraient pas entraîner l'impossibilité pour les réfugiés et les demandeurs d'asile d'avoir accès à la protection internationale ou aboutir au renvoi direct ou indirect de ceux qui ont besoin d'une protection internationale vers les frontières de territoires, soit où leur vie ou leur liberté pourrait être menacée, pour l'une des raisons invoquées dans la Convention, soit où ils ont d'autres motifs de revendiquer une protection en vertu du droit*

⁶ Conclusion sur les garanties de protection dans les mesures d'interception, Comité exécutif, Conclusions, HCR, octobre 2003.

international. Les personnes interceptées dont on estime qu'elles ont besoin de protection internationale devraient avoir accès aux solutions durables.

4.5 Les expulsions forcées présentent de graves difficultés pour les exploitants aériens et leurs employés. Certains de ces problèmes sont mis en évidence dans la note WP/35 présentée par l'IATA. On cite des cas de décès parmi les personnes placées en garde à vue en attendant leur expulsion. Nous estimons que ce type de tragédie doit être évité à tout prix. Les mesures déployées pour gérer la situation des personnes expulsées contre leur gré sont trop souvent inacceptables compte-tenu des normes minima en matière de respect des droits de l'homme fondamentaux. L'ITF juge également inacceptable le recours aux sédatifs, à la force excessive ou autres moyens de contrôle improvisés, comme l'utilisation de bandes adhésives d'électricien etc.

4.6 Nous jugeons donc approprié que l'annexe 9 contienne une référence à des normes minima acceptables pour les mesures stipulées dans le projet de paragraphe 5.9 du nouveau chapitre 5. Cette question est traitée par le HCR dans sa *Conclusion sur le retour de personnes dont on estime qu'elles n'ont pas besoin de protection internationale*, qui pourrait servir de base à un SARP de l'OACI :

- c) *Réitère que le retour de personnes dont on estime qu'elles n'ont pas besoin de protection internationale doit s'effectuer de façon humaine et dans le strict respect de la dignité et que la force, si elle est nécessaire, doit être adaptée et appliquée d'une façon qui soit conforme aux droits de l'homme ; et souligne que dans toutes les interventions concernant les enfants, l'intérêt supérieur de l'enfant constitue un critère primordial;*⁷

4.7 Finalement, nous pensons que l'OACI et les Etats doivent reconnaître l'importance des facteurs humains et de la compétence professionnelle dans la gestion des procédures difficiles et délicates. Au minimum, nous invitons l'OACI à incorporer le paragraphe suivant supplémentaire extrait de la *Conclusion sur les garanties de protection dans les mesures d'interception* adoptée le 10 octobre 2003 par le HCR qui stipule :

- i. *Toutes les personnes, y compris les fonctionnaires d'un Etat, et les employés d'une société commerciale, procédant à l'interception devraient recevoir une formation spécialisée, y compris les moyens de diriger les personnes interceptées exprimant un besoin de protection internationale vers les autorités compétentes de l'Etat où l'interception a eu lieu ou, le cas échéant, vers le HCR*⁸.

5. DÉCISION DE LA DIVISION ET DE L'OACI

5.1 La Division est invitée à adopter les recommandations suivantes de type B :

Recommandation B/XX —

Il est recommandé que l'OACI, en coopération avec d'autres organismes, encourage l'intégration des mesures de facilitation avec les obligations plus générales des Etats pour protéger les droits des réfugiés, demandeurs d'asile et personnes expulsées de force.

⁷ *Conclusion sur le retour de personnes dont on estime qu'elles n'ont pas besoin de protection internationale*, Comité exécutif, Conclusions, HCR, octobre 2003.

⁸ *Conclusion sur les garanties de protection dans les mesures d'interception*, Comité exécutif, Conclusions, HCR, octobre 2003.

Recommandation B/XX —

Les Etats sont encouragés à prendre toute initiative permettant d'assurer que les mesures d'interception et de contrôle, y compris la responsabilité du transporteur, n'empêchent pas les demandeurs d'asile et les réfugiés d'avoir accès à la protection internationale ou aboutissent au renvoi direct ou indirect de personnes qui ont besoin d'une protection internationale vers les frontières de territoires où leur vie ou liberté pourrait être menacée.

Recommandation B/XX —

Les Etats sont encouragés à coopérer aux niveaux national et international avec les parties prenantes, y compris les exploitants et les salariés, et avec toute partie intéressée comme le HCR des Nations unies et l'OIT, pour élaborer des protocoles et procédures relatifs aux normes applicables en cas de garde et de toute question se rapportant à l'application des mesures d'interception et de contrôle.

— FIN —