



DIVISION DE FACILITATION (FAL) — DOUZIÈME SESSION

Le Caire (Égypte), 22 mars – 2 avril 2004

Point 2 : Facilitation et sûreté des documents de voyage et formalités de contrôle aux frontières

ÉTABLISSEMENT DE PROFILS AUX FINS D'ÉVALUATION DES RISQUES — QUESTIONS DE RÉGLEMENTATION

(Note présentée par le Secrétariat)

1. INTRODUCTION

1.1 L'établissement de profils ou profilage est une question liée aux droits des minorités et, à ce titre, ne saurait être laissé de côté. De par sa nature, le profilage est intersectoriel et peut couvrir des facteurs multiples de discrimination institutionnalisée, tels que la nationalité, la race, l'âge, le genre, le niveau socioéconomique, la présence de handicaps, l'état de santé, l'hérédité, la langue, la classe, la culture et la religion. Tout ceci ne signifie nullement que le profilage racial ou d'autres formes de profilage représentent nécessairement une pratique souhaitable.

1.2 S'il relève d'une perspective particulière, le profilage peut soulever des craintes latentes bien raisonnées. Mais il ne serait guère prudent d'en conclure que, de façon générale, la pratique est en elle-même non souhaitable et qu'elle constitue une discrimination excessive, surtout en ce qui concerne le profilage aux aéroports, qui devrait essentiellement prendre en compte des critères fondés sur des modes établis de comportement des auteurs d'infractions. Un processus légitime de profilage devrait reposer sur des indicateurs de criminalité déterminés statistiquement, identifiés dans le cadre d'un regroupement délibéré de facteurs fiables.

1.3 Le conflit d'intérêts, de nature délicate, qui existe entre le profilage racial d'une part, lequel dans le meilleur des cas est à éviter dans un contexte sociopolitique, et le profilage aux aéroports d'autre part, fait ressortir des distinctions juridiques et pratiques intéressantes. La plus importante de ces distinctions est que le profilage aux aéroports est une activité fort sérieuse, qui peut toucher la vie de centaines, voire de milliers de personnes, dans un cas donné. Il faudrait donc considérer qu'une telle pratique est justifiable si elle vise, dans tous ses aspects, à filtrer les passagers aux aéroports. Dans leurs efforts de prévention d'actes d'intervention illicite contre l'aviation civile, certaines administrations ont recours à des indicateurs de base valides caractérisant les voyageurs suspects, ainsi qu'à d'autres indicateurs qui jouent le rôle de «fanion avertisseur», tels que le type de billet détenu par le passager (un aller simple au lieu d'un aller-retour) ou l'absence de bagage.

1.4 S'il est pratiqué à un aéroport, le profilage ne doit ni reposer sur des hypothèses ni être subjectif. Son application doit être objective et non discriminatoire et être accompagnée

d'examens aléatoires des passagers non ciblés. Tous les aspects du profilage devraient systématiquement être intégrés dans le système de filtrage de passagers assisté par ordinateur (CAPS)¹ sans y être considérés isolément. À cet égard, le système d'examen de conformité (COMPEX), dont l'application est actuellement fort répandue, est un processus non inquiétant et non discriminatoire qui transcende le débat fondamental sur le «profilage» en assurant un usage équilibré et approprié du profilage sous tous ses aspects, au moyen de l'inspection de passagers «non ciblés» et de contrôles aléatoires.

2. PERSPECTIVES RÉGLEMENTAIRES

2.1 La *Convention relative à l'aviation civile internationale* de 1944 (Convention de Chicago)², qui détermine le cadre réglementaire de l'aviation civile internationale, souligne le but fondamental des États en matière d'aviation civile, à savoir l'échange des privilèges auxquels peuvent s'attendre des nations amies. Dans son Préambule, la Convention affirme la nécessité de créer et de préserver l'amitié et la compréhension entre les nations et les peuples du monde, tout en prévenant les États contractants que tout abus qui en serait fait peut devenir une menace pour la sécurité générale.

2.2 L'article 13 de la Convention stipule que les lois et règlements d'un État contractant concernant l'entrée ou la sortie de son territoire des passagers, équipages ou marchandises des aéronefs, tels que les règlements relatifs à l'entrée, au congé, à l'immigration, aux passeports, à la douane et à la santé, doivent être observés à l'entrée, à la sortie ou à l'intérieur du territoire de cet État, par lesdits passagers ou équipages, ou en leur nom, et pour les marchandises. Cette disposition reconnaît qu'un État contractant a le droit de prescrire ses propres lois nationales régissant le congé des passagers et offre à cet État la marge de manœuvre nécessaire pour promulguer des lois, des règles et des règlements destinés à assurer sa sécurité et celle de la population aux aéroports. Toutefois, pour éviter tout abus de pouvoirs indu et arbitraire, l'article 22 exige des États contractants qu'ils adoptent, par la promulgation de règlements spéciaux ou de toute autre manière, toutes mesures en leur pouvoir pour faciliter et accélérer la navigation par aéronef entre leurs territoires et éviter de retarder sans nécessité les aéronefs, équipages, passagers et cargaisons, particulièrement dans l'application des lois relatives à l'immigration, à la santé, à la douane et au congé. L'article 23 poursuit jusqu'au bout ce raisonnement en stipulant que les États contractants s'engagent, dans la mesure où ils le jugent réalisable, à établir des règlements de douane et d'immigration intéressant la navigation aérienne conformément aux pratiques qui pourraient être établies ou recommandées en vertu de la Convention.

2.3 L'Annexe 9 à la Convention de Chicago (*Facilitation*) stipule, dans sa norme 3.2, que les États contractants établiront des procédures visant à assurer l'application efficace des mesures de contrôle frontalier aux passagers et aux membres d'équipage, en tenant compte, selon le cas, de

¹ Le système CAPS (Computer Assisted Passenger Screening), adopté en 1994 par Northwest Airlines, sert à isoler les passagers à risque. À la suite de la catastrophe aérienne du vol 800 de la TWA survenu en juillet 1996, l'Administration Clinton a créé la Commission Al Gore chargée d'étudier la sécurité aérienne. La Commission a recommandé que toutes les compagnies aériennes utilisent le système CAPS, à condition que le profilage ne soit pas fondé sur des éléments constitutionnellement inacceptables, tels que la race, la religion ou l'origine nationale des citoyens des États-Unis. Le système CAPS est plutôt axé sur l'identification de certains comportements tels que l'achat de billets aller simple, le paiement en espèces et l'absence de bagage.

² Convention relative à l'aviation civile internationale, signée le 7 décembre 1944 à Chicago (appelée Convention de Chicago) — Doc 7300/8 de l'OACI, huitième édition (2000).

l'application des mesures de sûreté de l'aviation, de protection de l'intégrité des frontières, de contrôle des stupéfiants et de contrôle d'immigration.³ Cette norme offre aux États une certaine souplesse dans la promulgation des procédures, des règles et des règlements, afin d'assurer la sécurité et l'intégrité de leurs frontières et de traiter les passagers avec la prudence nécessaire.

2.4 Le rôle de l'OACI et de la communauté internationale est de considérer l'acte d'intervention illicite contre l'aviation civile dans sa totalité, comme un terme général englobant une vaste gamme d'activités délictueuses ne se limitant pas à un type ou à une catégorie d'activités. C'est pour cette raison qu'à sa 33^e session, tenue à la suite des événements du 11 septembre 2001, l'Assemblée de l'OACI avait adopté la Résolution A33-2, qui condamne énergiquement tous les actes d'intervention illicite contre l'aviation civile, quels qu'en soient les auteurs, le lieu et les raisons. Cette vision globale de l'acte d'intervention illicite contre l'aviation civile écarte toute interprétation étroite selon laquelle l'infraction ne serait reconnaissable que si elle constituait ou découlait d'un acte qui est nécessairement ou généralement perpétré par un certain type d'individu d'une certaine race, nationalité ou religion.

2.5 Un bon système de profilage aux aéroports doit avoir pour origine une base de recherche portant sur les caractéristiques d'une personne susceptible de soulever des suspicions. Une des façons d'atteindre ce but est de recourir aux profils de criminels et de catégories de terroristes connus ou présumés. En outre, il convient de mettre sur pied un organe d'État vigilant et énergique dont la tâche serait d'assurer une surveillance constante, pour veiller à ce que le profilage d'aéroport ne mène pas à une discrimination subjective entre différentes catégories de personnes et à ce qu'un système équilibré de vérification de conformité soit en place.

3. DÉCISION DE LA DIVISION

3.1 La Division est invitée à tenir compte des renseignements ci-dessus dans ses délibérations au titre du point 2 de l'ordre du jour.

— FIN —

³ Annexe 9 à la Convention relative à l'aviation civile internationale, onzième édition, juillet 2002. Les Annexes à la Convention de Chicago contiennent deux types de dispositions : les normes et les pratiques recommandées. Dans les normes, les verbes sont au futur pour indiquer le caractère obligatoire des dispositions, alors que les pratiques recommandées contiennent l'expression «Il est recommandé que» pour en indiquer le statut de recommandation.