

ECONOMIC
AND
SOCIAL COUNCILCONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIALCOMITE D'EXPERTS SUR LES QUESTIONS DE PASSEPORTS ET DE
FORMALITES DE FRONTIERES.PROJET DE RAPPORT AU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL.

1. Conformément à la résolution adoptée, au cours de sa deuxième session, par le Conseil Economique et Social et visant la convocation d'une réunion d'experts chargée de préparer une Conférence mondiale sur les passeports et les formalités de frontières, un Comité d'experts s'est réuni à l'Office européen des Nations Unies, à Genève le lundi 14 avril 1947. Il a terminé ses travaux le

Les Gouvernements des pays suivants y étaient représentés:

Afghanistan, Argentine, Australie, Belgique, Bolivie, Canada, Chine, Chili, Colombie, Danemark, République dominicaine, Equateur, Egypte, Salvador, Etats-Unis d'Amérique, Ethiopie, France, Grèce, Guatemala, Inde, Iran, Liban, Luxembourg, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Suède, Tchécoslovaquie, Turquie, Royaume-Uni, Union Sud-africaine, Venezuela, Yougoslavie.

La liste des Délégations est jointe au présent rapport.

Un certain nombre d'organisations internationales avaient été également invitées à envoyer des représentants à cette réunion, en qualité d'observateurs.

RECEIVED

Au cours de leur première séance, les Experts ont élu les membres du Bureau ci-après:

PRESIDENT : M.C.D. Carew-Robinson (Royaume-Uni)

VICE-PRESIDENTS : M. Primo Villa Michel (Mexique)

M. T. Posušil (Tchécoslovaquie).

2. Dans la préparation de l'Ordre du jour de cette réunion, le Secrétaire général avait tenu compte des recommandations de certains organismes expressément mentionnés par le Conseil Economique et Social et le Comité a bénéficié, en outre, de recommandations et de propositions qui lui ont été soumises par d'autres organismes. Il a également décidé d'entendre, au cours des débats, les déclarations de représentants de ces organismes, et il a eu l'avantage de pouvoir connaître oralement les vues des diverses organisations sur les questions dont il était saisi.

3. En préparant le présent rapport, le Comité a décidé qu'il serait peut-être utile que le Conseil économique et Social eût à sa disposition, non seulement les conclusions auxquelles le Comité avait abouti et les recommandations qu'il désirait formuler, mais encore, le cas échéant, un bref exposé des raisons qui avaient amené le Comité à adopter ces conclusions ou ces recommandations.

4. Le premier problème examiné par le Comité a été la possibilité d'un retour au régime qui existait avant 1914 - retour qui impliquerait, en règle générale, l'abolition de toutes dispositions exigeant que les voyageurs soient munis d'un passeport et prévoyant à titre de mesure corollaire,

la possibilité d'accepter, comme documents de voyage, en remplacement des passeports, les pièces d'identité qui se trouvent déjà en la possession des ressortissants de la plupart des pays et qui, dans certains cas, sont considérés comme fournissant un moyen d'identification satisfaisant. Il a, toutefois, été signalé que, s'il y avait lieu d'envisager un retour au régime d'avant 1914 comme l'objectif final à atteindre, la possibilité d'un arrangement dans ce sens dépendait nécessairement du rétablissement de conditions analogues à celles qui existaient à cette époque et que les conditions sociales et économiques actuelles étaient loin de permettre le retour à un tel système. En conséquence, la Conférence a décidé d'enregistrer la conclusion suivante, à laquelle elle a abouti sur ce point :

"L'abolition universelle de la nécessité de posséder un passeport pour les voyages à l'étranger n'est pas réalisable à l'heure actuelle, mais il conviendrait d'encourager la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux tendant à le supprimer sur la base de la réciprocité".

5. Le Comité a examiné ensuite la question des améliorations et des simplifications qu'il serait possible d'apporter au régime actuel des passeports dans le cas où ceux-ci continueront à être exigés. En ce qui concerne la forme du document lui-même, il a convenu qu'il était souhaitable d'adopter un modèle de passeport universellement reconnu, contenant un signalement satisfaisant du titulaire, établissant sa nationalité d'une façon incontestable,° se composant d'un nombre déterminé de pages réunies entre elles de

° Par nationalité, on entend le pays dont le voyageur est ressortissant.

belle sorte que les substitutions soient difficiles et imprimées sur un genre de papier qui rendrait difficiles toutes modifications non autorisées. Le passeport du modèle international, recommandé par les Conférences des passeports de 1920 et 1926 et actuellement utilisé dans un grand nombre de pays, réunit ces qualités, quoique le Comité d'experts reconnaisse que des améliorations pourraient lui être apportées sur certains points de détail. En conséquence, le Comité recommande ce qui suit :

"Les pays devraient adopter de façon générale le passeport du "modèle international", recommandé par les Conférences de 1920 et 1926, ou un modèle amélioré".

6. Le Comité a également étudié le modèle de passeport dit "carte de non-immigrant" qui a été recommandé par l'OACI.

Les Experts estiment que, pour un grand nombre de raisons, et notamment en raison des difficultés qu'éprouveraient les autorités appelées à le délivrer lorsqu'il s'agirait de distinguer entre voyageurs immigrants et voyageurs non-immigrants, et étant donné également que l'obligation du visa n'est pas encore abolie, l'adoption générale du document dit "carte de non-immigrant" ne semble pas réalisable à l'heure actuelle.

Le Comité a conclu en ces termes ses débats sur cette question :

"La carte de non-immigrant, qui devrait plutôt être dénommée "carte internationale de voyageur", n'est pas encore susceptible d'être adoptée. Toutefois, elle pourrait constituer un progrès appréciable entre les pays qui ont aboli les exigences de visa et accepté de substituer cette carte au passeport; mais, en aucun cas, la carte ne serait exigée en sus d'un passeport".

7. Sur la question des passeports collectifs, qu'il importe de distinguer des passeports familiaux, le Comité estime que

l'usage de ces documents devrait être limité à un très petit nombre de cas. Il a exprimé son avis à ce sujet dans les termes suivants :

"Les passeports collectifs ne devraient être acceptés que dans certains cas particuliers, sous réserve d'un contrôle suffisant, pour un nombre de personnes limité (il serait possible d'en faire un usage plus libéral par voie d'accords bilatéraux). Les droits perçus éventuellement pour la délivrance d'un passeport collectif devraient, en principe, être les mêmes que pour un passeport individuel."

8. En vue de simplifier encore davantage le régime des passeports, le Comité a étudié le moyen d'assurer à ceux-ci la durée et la prolongation maxima. Beaucoup des Experts présents n'ont pas été en mesure de recommander une période de validité initiale supérieure à deux ans, mais ils n'ont pas voulu non plus recommander, à titre de principe général, l'adoption d'une période de validité plus réduite que celle qui est déjà en vigueur dans certains pays. Il a donc été décidé d'adopter, sur ce point, des termes analogues à ceux de la recommandation de la Conférence des Passeports de 1926. D'autre part, il est souhaitable que la validité des passeports puisse être prolongée grâce à un système de prorogations. En conséquence, le Comité a adopté la recommandation suivante :

"Les pays devraient, en règle générale, adopter une durée de validité minima de deux ans et se rapprocher, si possible, de la durée de validité de cinq ans déjà adoptée par certains d'entre eux. Il conviendrait de prendre les mesures nécessaires pour faciliter les renouvellements, si possible pour une durée égale à celle de la validité initiale. Plusieurs renouvellements successifs devraient être autorisés, à la condition que la validité totale d'un même passeport ne dépasse pas dix ans."

9. Le Comité a été d'avis que le passeport devrait recevoir une validité aussi étendue que possible quant aux pays dans lesquels son titulaire est autorisé à voyager, cette validité

s'étendant de préférence à tous les pays. Etant donné, cependant, que, dans les circonstances actuelles, un certain nombre de pays ne sont pas disposés à délivrer des passeports valables, d'une façon générale, pour les voyages dans tous les pays, le Comité a décidé d'adopter une recommandation analogue à celle de la Conférence des Passeports de 1926 :

"Sous réserve de certains cas spéciaux ou exceptionnels, les gouvernements devraient délivrer des passeports valables pour l'ensemble des pays étrangers ou pour des groupes de pays aussi considérables que possible."

10. En discutant la question des taxes à percevoir pour les passeports, le Comité d'experts a examiné tour à tour

(1) la possibilité de recommander un principe général à suivre pour la fixation des taxes, à savoir que celles-ci ne devraient pas être supérieures aux dépenses entraînées par la confection et la délivrance du passeport et (2) celle de recommander un montant approximatif qui serve d'indication.

En raison des variations que l'on constate dans les dépenses occasionnées par la confection et la délivrance des passeports dans les différents pays, le Comité a considéré que la deuxième solution n'était pas pratiquement applicable. En conséquence, il a décidé d'adopter des termes analogues à ceux de la recommandation de la Conférence des Passeports de 1926 :

"Les taxes perçues pour la délivrance des passeports devraient être établies de manière à procurer aux Etats des recettes qui ne soient pas supérieures aux dépenses occasionnées par la confection desdits passeports et leur délivrance aux intéressés."

11. En ce qui concerne les formalités d'obtention des passeports, le Comité a estimé qu'elles devraient être simplifiées autant que possible et qu'en particulier, les roquérants

devraient avoir facilement accès aux bureaux qui les délivrent. Le

Comité a adopté la recommandation suivante:

"Il y aurait lieu de simplifier au maximum les formalités nécessaires à l'obtention des passeports. De l'avis du Comité, cette simplification serait largement facilitée si la délivrance des passeports était décentralisée dans toute la mesure du possible et si les requérants n'étaient pas tenus de se présenter en personne ou d'adresser une demande écrite à un Bureau central."

12. Passant de la question des passeports à celle des visas, le Comité d'experts a été heureux de constater que plusieurs organisations avaient proposé la suppression de tous les visas mais il n'a pas cru, dans les circonstances actuelles, pouvoir formuler une recommandation aussi large et il a préféré étudier séparément les différentes catégories de visas. De même, le Comité n'a pas été en mesure d'adopter une recommandation tendant à ce que tous les pays adoptent le principe d'une distinction entre les prescriptions requises en matière de visa par les pays qui imposent des restrictions quantitatives à l'immigration et ceux qui n'en imposent pas.

13. Au cours de l'examen des différentes catégories de visas, le Comité d'experts s'est occupé en premier lieu des visas de sortie. Il a adopté la recommandation suivante:

"Les visas de sortie devraient être universellement abolis".

14. En ce qui concerne les visas d'entrée et de transit, le Comité d'experts a estimé qu'il ne convenait pas à l'heure actuelle d'en recommander la suppression générale, mais a été d'avis qu'il faudrait s'efforcer d'y parvenir le plus largement possible au moyen d'accords réciproques entre les gouvernements intéressés. La recommandation formulée par le Comité en ce qui concerne les visas d'entrée est conçue dans les termes suivants:

"Etant donné qu'il n'est pas possible de procéder immédiatement à la suppression générale des visas d'entrée, il conviendrait de supprimer ceux-ci dans toute la mesure du possible par voie d'accords réciproques conclus entre gouvernements".

15. En ce qui concerne les visas de transit en général, le Comité d'experts a formulé la même recommandation que dans le cas des visas d'entrée. En outre, il a estimé qu'aucun visa de transit ne devrait être exigé d'un voyageur dont l'entrée dans un pays est absolument accidentelle au cours d'un voyage ininterrompu.

Le Comité a donc formulé au sujet des visas de transit la recommandation suivante:

"Bien qu'il ne soit pas possible d'aboutir immédiatement à la suppression générale des visas de transit, ce résultat serait largement facilité s'ils étaient supprimés dans la plus large mesure possible par la voie d'accords réciproques entre gouvernements. Aucun visa de transit ne devrait être exigé des voyageurs dont l'entrée dans un pays est uniquement accidentelle au cours d'un voyage ininterrompu et continu".

16. Au cours de l'examen du problème de la durée et de la validité des visas, le Comité avait à envisager deux questions:

- a) la période réelle de validité du visa et
- b) le nombre de voyages autorisés au cours de la période de validité.

Le but à atteindre dans chaque cas était de réduire les inconvénients résultant pour le voyageur de la nécessité de demander fréquemment de nouveaux visas. En ce qui concerne la première question, il fallait distinguer entre le droit d'entrée et le droit de séjour dans le pays. C'est ainsi que, de l'avis du Comité, un visa valable pour une période donnée n'entraînerait pas le droit de résider pendant toute la durée de validité à l'encontre des règlements fixant les conditions de résidence dans le pays intéressé. En outre, il a été entendu que la validité du visa ne devrait pas dépasser celle du passeport, mais que le visa continuerait à être valable si le passeport était renouvelé. Dans ces conditions, et pour les raisons indiquées, le Comité a formulé les recommandations suivantes :

"Les visas devraient, autant que possible, être valables pour un nombre indéterminé de voyages dans les limites de la période de validité de ce visa".

"Les visas devraient être valables pour une durée de douze mois ou plus, à dater du jour de la délivrance".

17. En outre, le Comité des Experts s'est préoccupé d'assurer que les visas aient normalement une validité aussi large que possible en ce qui concerne les ports d'entrée, les itinéraires et les modes de transport dans un pays. Il a formulé la recommandation suivante:

"Sous réserve de considérations sanitaires et de sécurité, les visas devraient être valables pour tous les ports d'entrée, pour toutes les routes normalement ouvertes au trafic des voyageurs étrangers et pour tous les modes de transport, sans distinction concernant l'itinéraire suivi ou la nationalité du véhicule à bord duquel se trouve le voyageur".

18. Afin d'améliorer encore la situation en ce qui concerne les visas, le Comité a étudié le problème des taxes. Celui-ci soulève deux questions : celle de l'égalité de traitement pour les personnes sollicitant des visas et celle du montant de la taxe. Pour la première question, le Comité a décidé qu'il ne devrait pas y avoir

a) Les gouvernements devraient pouvoir prendre des mesures de représailles dans le cas où d'autres gouvernements imposeraient des taxes plus élevées, et

b) Les taxes pourraient être diminuées en faveur des ressortissants des pays avec lesquels un accord de réciprocité a été conclu.

Afin d'appliquer ce principe de non-discrimination, le Comité a décidé que les taxes imposables devraient être publiées. Le Comité a formulé la recommandation suivante :

"En ce qui concerne les frais de visa, il ne devrait pas y avoir de discrimination sur la base de la nationalité, de l'itinéraire, du motif du voyage, du mode de transport ou du pavillon du navire, chaque pays conservant le droit, soit de percevoir des droits plus élevés dans les cas des ressortissants des pays qui perçoivent des taxes plus élevées, soit de percevoir des droits plus faibles à la suite d'accords réciproques. Les droits exigés pour la délivrance des visas devraient être publiés et affichés bien en vue dans le bureau où ces visas sont délivrés."

19. En ce qui concerne le montant des frais de visa, le Comité a convenu que l'objectif final est la suppression de tout droit de ce genre. C'est dans ce but que le Comité a pris note du fait qu'en 1926 des chiffres précis ont été recommandés, qu'il a estimé que les sommes équivalentes ne devraient pas être dépassées maintenant et qu'il a formulé la recommandation suivante :

"L'objectif devrait être la suppression générale des frais de visa. En attendant leur suppression complète, ces frais devraient être réduits au minimum".

20. Le Comité d'Experts a également étudié la question de la simplification des formalités relatives à l'obtention des visas. Il a convenu, dans l'ensemble, que la procédure devrait être simplifiée et accélérée et qu'il ne devrait pas y avoir de discrimination à l'égard des requérants dont le voyage est motivé

par des affaires commerciales. La recommandation du Comité est conçue dans les termes suivants :

"Les formalités à accomplir pour l'obtention d'un visa devraient être aussi simples et aussi rapides que possible, et il ne devrait pas être fait de discrimination à l'égard d'un visiteur dont le voyage est motivé par des affaires commerciales".

21. Etant donné que les fonctionnaires diplomatiques et consulaires sont obligés, avant de délivrer des visas, d'en référer pour autorisation à leurs gouvernements, et que cette nécessité occasionne souvent des retards, le Comité a convenu de recommander que :

"Sauf circonstances spéciales qui s'y opposeraient, les agents consulaires ou autres représentants d'un gouvernement en pays étranger devraient normalement être habilités à délivrer des visas d'entrée et des visas de transit sans en référer à leurs autorités nationales."

22. Etant donné qu'il était souhaitable, dans des circonstances spéciales, pour éviter aux voyageurs des inconvénients et des retards, que les agents consulaires et diplomatiques fussent autorisés à accorder des visas à des personnes autres que celles domiciliées dans leur ressort, le Comité a formulé une recommandation dans ce sens, à savoir :

"Les autorités diplomatiques et consulaires devraient être habilitées à délivrer des visas aux personnes qui ne sont pas domiciliées dans leur ressort".

23. Le Comité d'Experts a convenu que la formalité des empreintes digitales devrait être supprimée en ce qui concerne les personnes qui font une demande de visa. Il a recommandé en conséquence ce qui suit :

"Les personnes demandant des visas ne devraient pas être astreintes à l'apposition des empreintes digitales."

24. D'une manière analogue, il a été recommandé, pour éviter des pertes de temps et d'argent aux personnes qui font des demandes

de visa, que :

"normalement on n'exigerait pas de la personne faisant une demande de visa qu'elle se présente elle-même".

25. L'attention du Comité a été attirée sur un certain nombre de formalités qu'entraîne une demande de visa et qui ont pour résultat d'occasionner au voyageur des inconvénients, des retards et des dépenses, en particulier, le nombre et la complication des formulaires et la nécessité de fournir des photographies.

Le Comité a formulé la recommandation suivante :

"Les formalités à remplir à l'occasion d'une demande de visa devraient être simplifiées et en particulier le nombre des documents requis à l'appui d'une demande de visa devrait être limité à un strict minimum".