



Comité spécial sur l'élaboration d'une convention contre la criminalité transnationale organisée

Huitième session

Vienne, 21 février-3 mars 2000

Projet de rapport

Rapporteur: Peter **Gastrow** (Afrique du Sud)

Additif

Projet révisé de Protocole contre l'introduction clandestine¹ de migrants par terre, air et mer² additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée^{3,4}

¹ L'expression "introduction clandestine" est employée dans le présent texte compte tenu des décisions que l'Assemblée générale a prises à sa cinquante-quatrième session, sur recommandation de la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale et du Conseil économique et social. Lors des débats qui se sont déroulés à la première session du Comité spécial, plusieurs délégations ont soulevé la question de la traduction dans les autres langues du terme anglais "smuggling" ainsi que les problèmes en découlant. On s'attachera donc à trouver le terme approprié devant être utilisé dans les autres langues que l'anglais. Ce terme sera consigné dans le glossaire que le secrétariat établit actuellement. Les textes traitant de ce thème, tels que les résolutions 48/102 et 51/62 de l'Assemblée générale et la résolution 1995/10 du Conseil économique et social, pourraient être utiles à cet égard. Le Comité spécial reviendra sur cette question lors d'une session future. Dès qu'un accord interviendra concernant l'intitulé, la terminologie sera reprise dans l'ensemble des dispositions du texte, selon qu'il conviendra.

² Dans sa résolution 53/111, l'Assemblée générale a prié le Comité spécial d'envisager l'élaboration d'un instrument international traitant du trafic et du transport illégaux de migrants, y compris par voie maritime. À sa première session, le Comité spécial a estimé qu'un instrument portant essentiellement sur le trafic et le transport illégaux de migrants par voie maritime serait trop restrictif.

³ Le texte du présent projet de Protocole se fonde sur la proposition initiale présentée par l'Autriche et l'Italie (A/AC.254/4/Add.1), telle que modifiée ultérieurement comme indiqué.

⁴ À la sixième session du Comité spécial, il a été noté, lors de l'examen du projet de Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir le trafic de personnes, en particulier des femmes et des enfants (Protocole contre le trafic des personnes), que les expressions "chaque État Partie" et "les États Parties" étaient employées indifféremment dans le texte. Le Comité a décidé d'adopter l'expression "les États Parties" d'un bout à l'autre du texte. Par souci d'harmonisation, les mêmes changements ont été opérés dans le présent texte lorsque cela a été possible.

Préambule⁵

Les États Parties au présent Protocole,

[a) *Prenant note* de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée,]

b) *Préoccupés* par le développement rapide de l'introduction clandestine de migrants,

[c) *Alarmés* par l'expansion considérable des activités des organisations criminelles transnationales, lesquelles tirent des profits illicites de l'introduction clandestine de migrants à travers les frontières nationales,]

[d) *Constatant* que les organisations criminelles transnationales se servent également de l'introduction clandestine de migrants pour favoriser de nombreuses autres activités criminelles, portant ainsi gravement préjudice aux États concernés,]

e) *Préoccupés* par le fait que l'introduction clandestine de migrants risque d'aboutir au recours abusif aux procédures établies régissant l'immigration, en particulier celles régissant les demandes d'asile,⁶

[f) *Également préoccupés* par le fait que l'introduction clandestine de migrants risque de mettre en péril la vie ou la sécurité des migrants concernés et impose des dépenses considérables à la communauté internationale, notamment au titre du sauvetage, des soins médicaux, de l'alimentation, du logement et des transports,]

[g) *Réaffirmant* que les États devraient s'attacher en priorité à prévenir, à combattre et à éliminer l'introduction clandestine de migrants en raison de ses liens avec la criminalité transnationale organisée et avec d'autres activités criminelles,]

[h) *Convaincus* que la lutte contre l'introduction clandestine de migrants passe par la coopération internationale, l'échange d'informations et d'autres mesures appropriées aux niveaux national, régional et mondial,]

i) *Également convaincus* que, pour lutter contre ce phénomène, une approche globale, comprenant des mesures d'ordre socioéconomique, est nécessaire,

j) *Convaincus en outre* qu'il faut traiter les migrants avec humanité et garantir pleinement leurs droits fondamentaux,

k) *Convaincus* qu'il faut disposer d'un instrument juridique international de vaste portée pour lutter contre tous les aspects de l'introduction clandestine transnationale de migrants par terre, air et mer,

l) *Soulignant* combien il importe que les États s'acquittent rigoureusement des obligations que leur font les dispositions de la Convention relative au statut des réfugiés⁷ adoptée en 1951 et du Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés⁸ et affirmant que le présent Protocole n'a aucune incidence sur la protection accordée en vertu de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 ainsi que d'autres dispositions du droit international,

⁵ Plusieurs délégations ont estimé que le préambule devait contenir des dispositions décrivant les causes du mouvement illégal des personnes et réaffirmant le principe de la libre circulation des personnes. La plupart des délégations ont considéré qu'il serait fort utile d'examiner le préambule une fois définitivement mis au point le texte des articles de fond.

⁶ Plusieurs délégations ont estimé qu'il faudrait également aborder la question des réfugiés (voir par. 2 de l'article 5).

⁷ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 189, n° 2545.

⁸ Ibid., vol. 606, n° 8791.

m) *Rappelant* les travaux de l'Organisation maritime internationale concernant les pratiques dangereuses liées au trafic ou au transport par mer de migrants en situation illégale, en particulier les travaux du Comité de la sécurité maritime, qui a approuvé les mesures intérimaires visant la lutte contre les pratiques dangereuses liées au trafic ou au transport de migrants par mer,⁹

n) *[Ajouter un paragraphe sur les décisions de l'Organisation de l'aviation civile internationale],*

[o) *Réaffirmant* le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de tous les États, y compris leur droit de maîtriser les flux migratoires,]

p) *Désireux* de compléter la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée par un protocole qui visera expressément à lutter contre l'introduction clandestine de migrants et qui constituera une première étape vers l'élimination de ce type de criminalité,¹⁰

[q) *Déclarant* qu'un tel instrument doit être axé sur la prévention du crime et la justice pénale, en particulier pour ce qui est des activités des personnes qui organisent et facilitent l'introduction clandestine de migrants,]

Sont convenus de ce qui suit:

I. Dispositions générales relatives à l'introduction clandestine de migrants par terre, air et mer

Option 1

Article premier

Relation avec la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée

Le présent Protocole complète la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (dénommée ci-après "la Convention") faite à [...], et, pour les États Parties au présent Protocole, les deux instruments sont lus et interprétés ensemble comme formant un seul instrument.¹¹

⁹ Une délégation a estimé que, si la circulaire de l'Organisation maritime internationale (OMI) contenant les mesures intérimaires en question (MSC/Circ.896) pouvait être une source d'inspiration, l'élaboration du texte du présent instrument ne devait pas lui être nécessairement subordonnée.

¹⁰ Une délégation a estimé que le préambule devait être complété par des dispositions qui mettraient en évidence les effets du trafic illégal ou de l'introduction clandestine de migrants sur la sécurité nationale ainsi que la nécessité de renforcer la coopération et la coordination entre les États.

¹¹ Pour la discussion sur la relation entre le projet de Convention et les instruments internationaux dont l'élaboration a été confiée au Comité spécial en vertu des résolutions 53/111 et 53/114 de l'Assemblée générale, voir également le rapport du Comité spécial sur les travaux de sa première session (A/AC.254/9). Lors de la quatrième session du Comité, certaines délégations ont déclaré préférer l'option 1 alors que d'autres estimaient qu'il était trop tôt pour se prononcer. Une délégation a suggéré que le principe de l'application *mutatis mutandis*, qui figure à l'option 2, devrait être inclus dans le texte de l'option 1. Une autre délégation a suggéré de transférer l'article au chapitre concernant les dispositions finales. Pendant un bref débat à la huitième session du Comité spécial, une délégation a proposé de demander au Secrétariat de rédiger un texte de synthèse qui pourrait figurer dans les trois projets de protocole. L'examen de cette question a été reporté.

Option 2

Article premier
Application de la Convention des Nations Unies

contre la criminalité transnationale organisée

Les dispositions des articles [...] de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (dénommée ci-après “la Convention”), faite à [...], s’appliquent aussi *mutatis mutandis* au présent Protocole.

Article 2¹²

Définitions

1. Aux fins du présent Protocole:

a) L’expression “introduction clandestine de migrants” désigne le fait d’assurer l’entrée illégale ou le séjour illégal dans [un] État Partie d’une personne qui n’a ni la nationalité ni le statut de résident permanent de cet État, afin d’en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel;¹³

b) L’expression “entrée illégale” désigne le passage de frontières alors que les conditions nécessaires à l’entrée légale dans l’État d’accueil ne sont pas satisfaites;¹⁴

c) L’expression “séjour illégal” désigne le fait de se maintenir sur le territoire d’un État sans remplir les conditions requises pour s’y maintenir légalement;¹⁵

[l’ancien alinéa d) a été supprimé.]¹⁶

d) L’expression “document de voyage ou d’identité frauduleux” désigne tout document de voyage ou d’identité.¹⁷

¹² Les articles concernant les définitions (art. 2) et l’objet (art. 3) devront être revus en fonction des options proposées dans la suite du texte qui auront été retenues. Il faudra également revoir ces articles afin de les harmoniser avec les dispositions du projet de Convention.

¹³ À la huitième session du Comité spécial, un nouveau libellé a été adopté pour cette disposition, sur la base d’une proposition de l’Autriche et de l’Italie (A/AC.254/L.179). Il a été convenu qu’il était préférable de parler d’avantages directs ou indirects plutôt que de “profit” mais certaines délégations ont réservé leur position concernant l’emploi des mots “dans tout État Partie” en attendant d’autres consultations. Plusieurs délégations ont exprimé la crainte que le Protocole mette l’accent sur l’entrée plutôt que sur le séjour illégal et ont déclaré préférer le texte proposé par le Mexique. Les débats sur cette question se sont poursuivis et la Présidente a indiqué qu’à son avis, il était encore possible de prendre ces craintes en considération dans le texte. La délégation mexicaine s’est rangée à cet avis mais a rappelé que le champ d’application du Protocole et la mesure dans laquelle le séjour illégal y serait traité étaient pour elle des questions importantes qui ne se limitaient pas à la terminologie. Plusieurs délégations se sont déclarées intéressées par la proposition du Mexique mais attendaient la traduction du texte pour soumettre leurs commentaires. La proposition du Mexique était libellé comme suit:

“L’expression “introduction clandestine de migrants” désigne le fait d’assurer l’entrée irrégulière en vue de permettre le séjour ou la résidence illégal dans un État Partie d’une personne qui n’est ni un national, ni un visiteur temporaire, ni un résident permanent de cet État pour en tirer [, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel] [un profit].”

¹⁴ Pendant la huitième session du Comité spécial, la délégation mexicaine a proposé de remplacer les mots “entrée illégale” par les mots “entrée irrégulière”, mais il a été décidé de garder le libellé existant.

¹⁵ Le nouveau libellé de cette disposition a été convenu à la huitième session du Comité spécial sur la base d’un texte établi par un groupe de travail informel (A/AC.254/L.180).

¹⁶ À la huitième session du Comité spécial, l’alinéa d) du paragraphe 1 de cet article a été supprimé à la suite de l’insertion d’un nouveau libellé à l’alinéa a) de l’article 2 bis du projet de Convention (voir A/AC.254/L.179). Quelques délégations ont déclaré préférer la plus grande sécurité qu’offrait une définition expresse du terme “profit” dans le projet de Protocole.

¹⁷ Lors des consultations informelles tenues au cours de la cinquième session du Comité spécial, une délégation a été d’avis soit de supprimer cet alinéa, soit de le déplacer à l’article 4; d’autres délégations ont préféré qu’il soit maintenu. À la huitième session, une délégation a proposé d’ajouter les mots “utilisé pour des voyages internationaux” à la fin de l’alinéa. La plupart des délégations ont estimé que ce libellé risquait d’être trop restrictif dans la mesure où des documents purement internes jouaient fréquemment un rôle dans l’introduction clandestine de migrants.

- i) Qui a été contrefait ou altéré de manière substantielle par toute personne ou autorité autre que celle légalement habilitée à établir ou à délivrer le document de voyage ou d'identité au nom d'un État;¹⁸ ou
- ii) Qui a été délivré ou obtenu de manière irrégulière moyennant fausse déclaration, corruption, contrainte ou d'une autre manière illégale; ou
- iii) Qui est utilisé par une personne autre que le titulaire légitime;¹⁹
- e) Le terme "véhicule" désigne tout moyen de transport pouvant être utilisé pour le transport par terre ou air;²⁰ et
- f) Le terme "navire" désigne tout type d'engin aquatique, y compris un engin sans tirant d'eau et un hydravion, utilisé ou capable d'être utilisé comme moyen de transport sur l'eau, à l'exception d'un navire de guerre, d'un navire de guerre auxiliaire ou autre navire appartenant à un gouvernement ou exploité par lui, tant qu'il est utilisé exclusivement pour un service public non commercial.²¹

*[Le paragraphe 2 a été supprimé.]*²²

Article 3

Objet

Le présent Protocole a pour objet:²³

¹⁸ À la huitième session du Comité spécial, le sens des termes "falsifié," "modifié" et "contrefait" a donné lieu à un long débat. L'intention était de viser les actes de personnes non habilitées et il a été décidé d'employer les mots "contrefait ou altéré". Il a été convenu que l'on visait ainsi non seulement la création de faux documents mais aussi l'altération de documents licites et le fait de remplir des documents vierges volés.

¹⁹ À la huitième session du Comité spécial, la plupart des délégations ont estimé que le libellé des sous-alinéas d) ii) et iii) de l'article 2 devrait être placé à l'article 4 qui incrimine l'usage illégal de documents. Certaines délégations ont toutefois fait observer que ces sous-alinéas visaient à définir comme "frauduleux" un document utilisé illégalement, même s'il était authentique.

²⁰ À la huitième session du Comité spécial, les débats se sont poursuivis sur la question de savoir s'il était approprié de faire entrer les aéronefs dans la catégorie des "véhicules". Certaines délégations ont proposé de prévoir une définition séparée pour les aéronefs. La plupart n'avaient pas de préférence mais ont demandé que les articles où figurait actuellement le mot "véhicule", à savoir les articles 9 (relatif à l'obligation faite aux exploitants de vérifier les documents), 11 (relatif aux inspections et aux saisies) et 14 (relatif à l'assistance) incluent les aéronefs, si ceux-ci faisaient l'objet d'une définition séparée. Il a été décidé de garder le texte actuel en attendant l'examen de ces articles. La délégation chinoise a fait observer que la définition du terme "navire" dans le projet de Protocole comme celle du terme "aéronef" par l'Organisation internationale de l'aviation civile excluaient les navires ou aéronefs militaires ou de la police et a proposé de les exclure également du projet de Protocole.

²¹ La définition du terme "navire" est tirée du paragraphe 2 des mesures intérimaires (MSC/Circ.896, annexe). Lors de la huitième session du Comité spécial, des délégations ont proposé de remplacer le mot "navire" par le mot "bateau" et d'exclure les navires qui ne sont pas à propulsion, mais il a été décidé de garder le texte en l'état.

²² Le paragraphe 2 a été supprimé à la huitième session du Comité spécial (voir A/AC.254/4/Add.1/Rev.4, note 33). Certaines délégations ont estimé que la teneur de ce paragraphe devrait figurer, si tant est que cela soit approprié, à l'article 6.

²³ Au terme des consultations informelles tenues pendant la cinquième session du Comité spécial, il a été recommandé de remplacer les mots "lorsqu'elle ressortit à la criminalité transnationale organisée" par les mots "lorsqu'elle implique un groupe criminel organisé". À la huitième session, il a été décidé de remplacer le texte par une proposition formulée par la France et les États-Unis d'Amérique (A/AC.254/L.178), telle que modifiée par les États-Unis pendant les débats. Ce texte constitue maintenant les alinéas a) et b) de l'article 3. Certaines délégations ont encore une fois exprimé la crainte que le terme "implique" ne soit trop large et ont déclaré préférer "est commise par". Plusieurs délégations ont aussi fait valoir que la mention d'un "groupe criminel organisé" ne restreigne trop l'interprétation du champ d'application du Protocole.

- a) De prévenir, d'enquêter sur et de réprimer l'introduction clandestine de migrants lorsqu'elle implique un groupe criminel organisé, tel que défini dans la Convention; et
- b) De promouvoir et de faciliter la coopération entre les États Parties à ces fins;
- [et c) De promouvoir la coopération internationale afin de protéger les victimes de ce trafic et d'assurer le respect de leurs droits fondamentaux.]²⁴

Article 5 *Champ d'application*

Le présent Protocole s'applique à l'introduction clandestine de migrants lorsqu'elle ressortit à la criminalité organisée telle que définie à l'article 2 de la Convention.²⁵

[Le paragraphe 2 a été supprimé et remplacé par un nouvel article 15 bis.]

II. Introduction clandestine²⁶ de migrants par mer²⁷

Article 15 bis *Clause de sauvegarde*

Aucune disposition du présent Protocole n'a d'incidences sur les droits, obligations et responsabilités des États et des particuliers en vertu du droit international, y compris du droit international humanitaire et du droit international relatif aux droits de l'homme et en

Une délégation a proposé de modifier l'ordre des paragraphes afin qu'il corresponde à celui de l'article 3 du projet de Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée. L'ordre actuel, toutefois, correspond davantage à celui du projet de Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir le trafic de personnes, en particulier des femmes et des enfants, dont le contenu est plus proche, et il a donc été décidé de conserver l'ordre initialement proposé.

²⁴ À la huitième session du Comité spécial, les délégations ont longuement discuté de la nécessité d'incorporer un libellé sur la protection des victimes ou des migrants. La plupart en ont appuyé le principe. Beaucoup préféreraient insérer le libellé à l'article 3, mais un grand nombre ont estimé qu'il devrait être placé ailleurs. Aux fins de la poursuite du débat sur cette question, il a été décidé d'incorporer le texte du paragraphe 2 de l'article premier de la variante pour le projet de Protocole proposée par le Mexique à la sixième session (A/AC.254/L.96). Il a été décidé par ailleurs de placer ce texte entre crochets en attendant la suite des débats. Une délégation a proposé, si l'on choisissait ce texte, de remplacer les mots "les victimes de ce trafic" par les mots "les migrants introduits clandestinement" pour assurer une meilleure cohérence avec la teneur du projet de Protocole.

²⁵ Voir note 11 ci-dessus.

²⁶ Il est rendu compte des préoccupations exprimées quant à l'emploi du terme anglais "smuggling" dans la note de bas de page concernant l'expression "introduction clandestine" dans le titre du projet de Protocole (note 1 ci-dessus).

²⁷ Dans la version du projet de Protocole publiée sous la cote A/AC.254/4/Add.1/Rev.2, ce chapitre ne comprenait qu'un article (l'article 7). Par souci de clarté, les délégations autrichienne et italienne ont proposé la structure adoptée pour la présente version. À la huitième session du Comité spécial, le temps imparti n'a pas permis d'examiner la deuxième partie. Il a été noté qu'à la différence d'autres éléments des projets de Protocoles au projet de Convention, ces articles nécessitaient la participation de représentants ayant des compétences spécifiques en droit maritime. Afin de faciliter leur participation, il a été décidé que ces articles seraient réexaminés au début de la prochaine session du Comité spécial au cours de laquelle il est prévu d'examiner le projet révisé de Protocole contre l'introduction clandestine de migrants par terre, air et mer additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée.

particulier, s'il y a lieu, de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés ainsi que du principe de non-refoulement qui y est inscrit.²⁸

²⁸ À la huitième session du Comité spécial, il a été décidé, de remplacer l'ancien texte du paragraphe 2 de l'article 5 par un nouveau texte basé sur la proposition soumise par la Belgique et par la Norvège (A/AC.254/L.189) et sur l'article 13 du projet révisé de Protocole visant à prévenir, réprimer et punir le trafic de personnes, en particulier des femmes et des enfants (le "Procole relatif au trafic de personnes", A/AC.254/4/Add.3/Rev.5), comme convenu à la septième session. Il a également été décidé de placer le texte à cet endroit pour améliorer la cohérence avec le texte dudit Protocole. Certaines délégations se sont déclarées préoccupées par l'inclusion du texte "ainsi que du principe de non-refoulement qui y est inscrit". Selon elles, ce texte faisait double emploi avec les instruments internationaux cités dans le nouvel article, dans lesquels étaient également inscrits les principes de non-refoulement. Une délégation a également estimé que la référence à un principe spécifique de droit international risquait d'aboutir à l'interprétation selon laquelle d'autres principes établis pourraient ne pas s'appliquer. Certaines autres délégations ont également exprimé leur préoccupation quant aux incidences que cette disposition pourrait avoir pour les États qui n'étaient pas parties aux instruments évoqués. Une délégation a noté qu'un texte traitant des "principes de non-discrimination" apparaissait dans la proposition initiale soumise par la Belgique et par la Norvège ainsi qu'à l'article 13 du Protocole relatif au trafic de personnes, et s'est interrogée sur le fait de savoir s'il fallait l'inclure également dans la présente disposition. Ont également été examinées, lors de l'examen de cette disposition, des propositions soumises par le Maroc (voir A/AC.254/5/Add.21) et par le Mexique (A/AC.254/L.160). Le texte de ces propositions n'a pas été adopté, mais pourra intéresser d'autres dispositions, et les délégations mexicaine et marocaine se sont réservé le droit de faire valoir de nouveau leurs propositions en temps voulu.