

(Avis de droit de la Direction du droit international public, 17 février 1999)

Ausländerrecht. Fälschung von Visa und Reisepässen. Beschlagnahme / Einziehung von ausländischen Reisepässen durch die Schweizer Behörde. Übermittlung von Informationen an ausländische Behörden. Zuständigkeit der Schweizer Behörde.

- Eine diplomatische Vertretung ist nicht befugt, den Reisepass eines ausländischen Staatsangehörigen einzuziehen, zu beschlagnahmen, zu annullieren oder zu vernichten. Ein Reisepass kann nur durch denjenigen Staat eingezogen oder annulliert werden, welcher das Dokument gemäss den nationalen Bestimmungen ausgestellt hat.
- Nichts hindert eine diplomatische Vertretung daran, im Rahmen einer Visumsausstellung die vom Gesuchsteller vorgelegten Dokumente dem Residenzland vorzulegen, sollten sich Zweifel über die Echtheit der fraglichen Papiere ergeben.
- Hat eine Vertretung Kenntnis über diesbezügliche Fälschungen, muss sie hierüber das Bundesamt für Ausländer informieren und darf auch die Behörden des Residenzlandes benachrichtigen.

Droit des étrangers. Falsifications de visas et de passeports. Saisie/Confiscation de passeports étrangers par des autorités suisses. Transmission d'informations aux autorités étrangères. Compétence des autorités suisses.

- Une représentation diplomatique ne peut pas confisquer, séquestrer, annuler ou détruire le passeport d'un ressortissant étranger. Un passeport ne peut être retiré ou annulé que par l'Etat qui l'a délivré conformément à sa législation nationale.
- Lors de la procédure d'octroi des visas, si une représentation a des doutes sur l'authenticité des documents présentés, rien ne s'oppose à ce qu'elle soumette les documents douteux à l'Etat hôte.
- Lorsqu'une représentation est informée de falsifications, elle doit en informer l'Office fédéral des étrangers et peut en faire part aux autorités de l'Etat hôte.

Diritto degli stranieri. Falsificazione di visti e passaporti. Sequestro/ Confisca di passaporti stranieri da parte delle autorità svizzere. Trasmissione d'informazioni alle autorità estere. Competenza delle autorità svizzere.

- Una rappresentanza diplomatica non può confiscare, sequestrare, annullare o distruggere il passaporto di un cittadino straniero. Un passaporto può essere ritirato o annullato soltanto dall'autorità che l'ha rilasciato conformemente alla legislazione nazionale.
- Durante la procedura di concessione di visti, niente si oppone a che la rappresentanza sottoponga i documenti presentati allo stato di residenza, qualora sorgano dubbi circa la loro autenticità.
- Se una rappresentanza è informata riguardo alle falsificazioni deve informarne a sua volta l'Ufficio federale degli stranieri e può segnalare il fatto alle autorità dello stato di residenza.

La Direction du droit international public (DDIP) a été priée d'examiner, d'une part, la question de la saisie de passeports étrangers par des autorités suisses, en particulier dans les zones aéroportuaires, et, d'autre part, la question de la communication de données aux autorités locales en cas de découvertes de falsifications ou de contrefaçons.

1. Saisie ou confiscation de passeports par des autorités suisses

1.1. Principes

De manière générale, la délivrance et le retrait d'un passeport relève de la compétence souveraine de l'Etat qui en définit les conditions dans sa législation nationale. Un passeport ne peut être retiré ou annulé que par l'Etat qui l'a délivré conformément à sa législation nationale.

De nombreux Etats considèrent que le passeport émis est la propriété de l'autorité publique qui l'a délivré. Ils en déduisent qu'une autorité étrangère ne peut pas, en principe, confisquer ou retenir le passeport d'un ressortissant d'un Etat tiers sans le notifier aux autorités de cet Etat[29]. Même si le droit suisse ne prévoit pas cette notion de propriété, il semble être communément admis, en droit international coutumier, qu'un Etat n'est pas habilité à disposer du passeport d'un ressortissant étranger[30]. Pour ce qui est du passeport suisse, l'Office fédéral de la police a précisé, dans un avis, que, selon le droit suisse « gilt der Pass als res extra commercium, denn er ist als persönliches Dokument des Inhabers weder übertragbar, noch veräusserlich, noch pfändbar ». Dans certains cas, une saisie provisoire aux fins de poursuites pénales apparaît cependant admissible[31]. Même dans ces cas, il arrive que des ambassades étrangères exigent que le passeport leur soit remis en attendant la fin de la procédure.

1.2. Rôle des représentations suisses

De manière générale, les représentations suisses à l'étranger ne sont pas habilitées à saisir, confisquer, annuler ou détruire des passeports étrangers. De tels agissements pourraient être assimilés à des actes de puissance publique. La DDIP est d'avis que cela vaut également dans les zones aéroportuaires de l'Etat hôte. Elle ne voit pas comment les représentations diplomatiques ou consulaires pourraient se substituer aux autorités nationales de contrôle de l'immigration et agir à leur place dans les zones aéroportuaires, à moins qu'une telle procédure ne soit expressément autorisée par l'Etat hôte. Dans ce contexte, il serait intéressant de connaître plus en détail la position des représentations des Etats du groupe Schengen et, le cas échéant, des autorités locales. En revanche, comme il découle de l'amendement 17 à l'annexe 9 de la Convention du 7 décembre 1944 relative à l'aviation civile internationale[32], qui entrera en vigueur le 30 avril 1999[33], les Etats contractants et les exploitants sont appelés à coopérer « pour établir la validité et l'authenticité des passeports et des visas ». Il en découle que les représentations diplomatiques et consulaires peuvent aider, à la demande des exploitants, à établir la validité et l'authenticité des passeports et des visas.

1.3. Responsabilité des compagnies aériennes

En règle générale, les compagnies aériennes effectuent un contrôle des documents d'identité et de voyage avant l'embarquement

sur un vol à destination de la Suisse ou d'un autre pays européen. Lorsqu'elles découvrent des documents falsifiés ou non valables, elles peuvent refuser l'embarquement et remettre, le cas échéant, les documents aux autorités localement compétentes. Cette tâche relève avant tout de la responsabilité des compagnies aériennes, qui doivent procéder à un contrôle des passeports[34]. Elles peuvent se faire assister, le cas échéant, par une société privée de sécurité. Lorsqu'elles constatent des falsifications et refusent l'embarquement, elles remettent un protocole aux représentations concernées contenant, si possible, des informations précises sur les auteurs et les modalités des falsifications (p. ex. photocopies).

L'amendement 17 susmentionné encourage également les Etats contractants (point 3.40.2) «à prendre des dispositions avec d'autres Etats, comme des mémorandums d'entente, dans l'intention de permettre le détachement de ou d'établir d'autres formes de coopération internationale afin d'aider les compagnies aériennes à établir la validité et l'authenticité des passeports et des visas des passagers à l'embarquement».

Au surplus, l'Ordonnance concernant l'entrée et la déclaration d'arrivée des étrangers du 14 janvier 1998[35] prévoit, à son art. 26, que l'Office fédéral des étrangers collabore avec les entreprises de transport de passagers bénéficiant d'une concession en Suisse, entre autres pour la prévention et l'identification de pièces d'identité et de visas, soulignant ainsi la responsabilité des transporteurs aériens.

2. Transmission d'informations aux autorités localement compétentes

La deuxième question concerne la possibilité pour les représentations de transmettre aux autorités locales des informations relatives aux falsifications de passeports ou visas. Il convient de distinguer deux situations: d'une part, lorsque la représentation découvre la falsification lors d'une demande de visa pour la Suisse; d'autre part, lorsque la falsification est découverte postérieurement, par exemple par la compagnie aérienne au moment de l'embarquement.

2.1. Demandes de visas auprès de la représentation suisse

La première situation relève de l'Ordonnance concernant l'entrée et la déclaration d'arrivée des étrangers précitée. Lors du traitement d'une demande de visa, la représentation a l'obligation légale de vérifier que toutes les conditions d'octroi soient remplies. A cet égard, elle peut recueillir des informations sur le demandeur et peut exiger des justificatifs ou des preuves. Il lui appartient de vérifier que les documents qui lui sont présentés sont exacts. Dans ce contexte, rien ne s'oppose à ce qu'elle soumette les documents douteux à l'Etat hôte aux fins de vérifier leur authenticité.

Des directives internes pour les représentations suisses à l'étranger sur l'octroi des visas (ci-après les directives), il ressort qu'en cas de doute et avant de délivrer un visa, l'authenticité des pièces de légitimation devra être attestée par les autorités compétentes du pays qui ont délivré le document (office des passeports, ambassade, consulat, etc.).

2.2. Découvertes de falsifications ou de contrefaçons ultérieures

La deuxième situation a trait aux découvertes de falsifications ou de contrefaçons postérieures, par exemple au moment de l'embarquement. De manière générale, lorsqu'une représentation est informée de telles irrégularités, entre autres par les compagnies aériennes, elle doit en informer l'Office fédéral des étrangers selon la procédure prévue au ch. 425 des directives. Dans ce cas, «il appartient aux représentations de juger si, compte tenu des circonstances locales, les autorités du pays doivent le cas échéant être informées des falsifications découvertes». Dans son appréciation, elle devrait s'assurer qu'une telle communication n'ait pas pour conséquence une atteinte grave aux intérêts de l'individu (entre autres sous l'angle du respect des droits de l'homme) qui serait disproportionnée avec les intérêts publics en jeu. Quoi qu'il en soit, l'Office fédéral des étrangers devra être tenu au courant de ces démarches et de leurs résultats.

Dans le cas de la découverte d'une contrefaçon de visa suisse n'ayant été délivré ni par une représentation ni par un poste frontière, la représentation informera l'Office fédéral des étrangers selon la procédure prévue au ch. 426 des directives. Elle apposera le timbre «annulé» sur la contrefaçon avant de rendre les pièces de légitimation. Dans cette situation, les directives ne prévoient pas l'éventualité de signaler la contrefaçon aux autorités localement compétentes. Toutefois, il semble à la DDIP que si des soupçons sérieux de contrefaçons de grande envergure existent, la représentation pourrait là aussi, en fonction des circonstances locales, signaler le problème aux autorités du pays hôte.

3. Résumé

Des considérations qui précèdent, la DDIP peut tirer les principes suivants:

- De manière générale, la délivrance et le retrait d'un passeport relève de la compétence souveraine de l'Etat qui en définit les conditions dans sa législation nationale. Une représentation diplomatique ne peut pas confisquer, séquestrer, annuler ou détruire le passeport d'un ressortissant étranger. Il ne peut être retiré ou annulé que par l'Etat qui l'a délivré conformément à sa législation nationale.

- Les représentations diplomatiques ne sont en principe pas habilitées à exercer des contrôles dans les zones aéroportuaires à la place des autorités localement compétentes, à moins qu'une telle procédure ne soit expressément autorisée par l'Etat hôte.

- Les contrôles des documents de voyage et d'identité à l'embarquement relèvent de la responsabilité des compagnies aériennes qui peuvent, le cas échéant, se faire assister par une société privée de sécurité. Dans tous les cas, elles peuvent faire appel aux représentations diplomatiques et consulaires pour se renseigner sur la validité et l'authenticité de documents douteux (par exemple, visas ou permis de séjour B et C).

- Lors de la procédure d'octroi des visas, si une représentation a des doutes sur l'authenticité des documents présentés, rien ne s'oppose à ce qu'elle soumette les documents douteux à l'Etat hôte aux fins d'en vérifier l'authenticité ou la validité.

- Lorsqu'une représentation est informée - par exemple par les compagnies aériennes - de falsifications ou de contrefaçons, elle doit en informer l'Office fédéral des étrangers et peut, compte tenu des circonstances locales et de son appréciation, en faire part aux autorités de l'Etat hôte.

[29] Daniel C. Turack, *The Passport in International Law*, Lexington (Lexington Books), 1972, p. 226.

- [30] Ce point de vue est également exprimé dans Klaus M. Merdert & Werner Süssmuth, Pass- und Passrecht, Band 2, Köln (Deutscher Gemeindeverlag / Kohlhammer Verlag), 1992, p. 121, point 16: «Im übrigen folgt daraus nach allgemein anerkannten völkerrechtlichen Grundsätzen, dass andere Staaten über Pässe (anderer Staaten) nicht Verfügungsberechtigt sind».
- [31] Friedrich Loehr, Passports, in: Encyclopedia of Public International Law, vol. VIII, Amsterdam, 1985, p. 429.
- [32] Convention de Chicago (RS 0.748.0).
- [33] Conformément à l'art. 122f de l'Ordonnance sur l'aviation du 14 novembre 1973 (OSAv, RS 748.01), les dispositions de l'annexe 9 s'appliquent directement aux mesures de facilitation à mettre en oeuvre dans le transport aérien.
- [34] L'amendement 17 à l'annexe 9 de la Convention de Chicago, qui entrera en vigueur le 30 avril 1999, prévoit explicitement que «les exploitants prendront des précautions au point d'embarquement pour faire en sorte que les passagers soient en possession des documents prescrits par les Etats de transit et de destination aux fins de contrôle» (point 3.39).
- [35] OEArr, RS 142.211.