

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1975-1976

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 octobre 1975.

RAPPORT

• FAIT

au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1), sur le projet de loi autorisant l'adhésion du Gouvernement de la République française à la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, ouverte à la signature à Montréal le 23 septembre 1971,

Par M. Michel KAUFFMANN,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

L'accroissement considérable et continu des actions terroristes dans le monde depuis le milieu des années 60 a conduit les instances nationales et internationales à tenter une coordination des efforts pour juguler le phénomène. Les résultats demeurent modestes.

(1) Cette commission est composée de : MM. André Colin, *président* ; Jean Périquier, Pierre-Christian Taittinger, Jacques Ménard, Auguste Pinton, *vice-présidents* ; Jacques Genton, Serge Boucheny, Saïd Mohamed Jaffar El Amdjade, Pierre Giraud, Francis Palmero, *secrétaires* ; Antoine Andrieux, Maurice Bayrou, Gilbert Belin, Jean Bénard Mousseaux, Eugène Bonnet, Charles Bosson, Louis Brives, Gilbert Devèze, Emile Didier, Lucien Gautier, Mme Marie-Thérèse Goutmann, MM. Edouard Grangier, Raymond Guyot, René Jager, Louis Jung, Michel Kauffmann, Ladislav du Luart, Raymond Marcellin, Louis Martin, Michel Maurice-Bokanowski, Claude Mont, André Morice, Paul d'Ornano, Dominique Pado, Henri Parisot, Edgard Pisani, Roger Poudonson, Georges Repiquet, Abel Sempé, Edouard Soldani, Pierre Vallon, Jean-Louis Vigier, Emile Vivier, Joseph Voyant, Michel Yver.

Voir le numéro :

Sénat : 494 (1974-1975).

En ce qui concerne plus particulièrement la piraterie aérienne, deux instruments diplomatiques importants sont déjà en vigueur. Il s'agit de la Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs, signée à Tokyo le 14 septembre 1963 et que la France a ratifiée le 11 septembre 1970, et de la Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, conclue à La Haye le 16 décembre 1970.

La Convention de Montréal qui nous est soumise aujourd'hui reprend les principales dispositions de la Convention de La Haye en les étendant aux actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile autres que le détournement des aéronefs.

L'origine de la Convention de Montréal.

La Convention de La Haye du 16 décembre 1970 traite de la répression de la capture illicite d'aéronefs accomplie par une personne se trouvant à bord mais ne vise pas la répression des autres actes d'intervention illicites dirigés contre l'aviation civile internationale.

Dès ses premières séances, la Conférence de droit aérien de Montréal, qui rassemblait les délégations de soixante Etats et les représentants de sept organisations internationales, a dû prendre des décisions sur les principes qui l'orienteraient pour déterminer les actes susceptibles d'être considérés comme suffisamment graves pour être constitués en infractions relevant de la répression internationale. Il est rapidement apparu que la Convention ne pourrait pas traiter de tous les actes illicites dirigés contre l'aviation civile et qu'il convenait de faire un choix.

C'est pourquoi le titre de la Convention vise la répression d'actes illicites et non pas *des* actes illicites.

Analyse de la Convention.

L'article premier définit les infractions retenues par la Convention.

a) Actes de violence à l'encontre d'une personne se trouvant à bord d'un aéronef si cet acte est de nature à compromettre la sécurité de cet aéronef. Ainsi, l'acte de violence à l'encontre d'une

personne à bord mais qui n'est pas de nature à compromettre la sécurité de l'aéronef ne tombe pas sous le coup de la Convention. L'acte de violence en relation directe avec un acte de capture illécite d'aéronef relève de la Convention de La Haye.

b) Le fait de détruire un aéronef en service ou de lui causer des dommages qui le rendent inapte au vol ou qui sont de nature à compromettre sa sécurité en vol.

La Conférence a voulu éviter de rendre punissable la simple mise en panne par l'enlèvement d'une pièce par exemple. Il fallait limiter l'application de la Convention à des actes ayant produit des dommages tels qu'ils aient nécessité des réparations importantes.

On s'est donc arrêté à la solution des dommages qui rendent l'aéronef inapte au vol ou de nature à compromettre sa sécurité en vol.

c) Le fait de placer ou de faire placer sur un aéronef en service, par quelque moyen que ce soit, un dispositif ou des substances propres à détruire ledit aéronef ou à lui causer des dommages qui le rendent inapte au vol ou qui sont de nature à compromettre sa sécurité en vol.

Cette disposition pourrait sembler inutile dans la mesure où le dépôt d'un dispositif ou de substances explosives pourrait relever de l'alinéa *b* qui rend punissable le fait de détruire un aéronef en service ou de lui causer des dommages graves.

Les négociateurs estimèrent toutefois qu'il fallait punir le dépôt de telles substances sans qu'il fût nécessaire qu'une destruction ou des dommages en soient résultés.

d) Le fait de détruire ou d'endommager des installations ou services de la navigation aérienne ou d'en perturber le fonctionnement si l'un de ces actes est de nature à compromettre la sécurité d'aéronefs en vol.

La portée de cet alinéa *d* est atténuée par l'élément international exigé au paragraphe 5 de l'article 4 suivant lequel la Convention ne s'applique que si les installations et services de navigation aérienne sont utilisés pour la navigation aérienne internationale.

e) Le fait, pour une personne, de communiquer une information qu'elle sait être fautive et de compromettre, de ce fait, la sécurité d'un aéronef en vol.

Le deuxième paragraphe de l'article 1^{er} qualifie d'infraction pénale la tentative et la complicité lors des infractions prévues au premier paragraphe de l'article 1^{er}.

L'article 2 de la Convention précise les conditions dans lesquelles un aéronef est considéré comme étant en vol ou comme étant en service.

Par l'article 3, tout Etat contractant s'engage à réprimer de peines sévères les infractions énumérées à l'article 1^{er}.

L'article 4 de la Convention prévoit que la Convention ne s'appliquera pas dans un certain nombre de cas : lorsqu'il s'agit d'aéronefs militaires, de douane ou de police, lorsqu'un aéronef effectuant un service intérieur ne quitte pas le territoire de l'Etat où il est immatriculé, à moins que l'auteur de l'infraction ne soit découvert sur le territoire d'un autre Etat, si les installations de service et de navigation aérienne, objets de l'acte, ne sont pas utilisées pour la navigation aérienne internationale.

La question des compétences fait l'objet de l'article 5.

L'alinéa premier de cet article attribue compétence :

- à l'Etat sur le territoire duquel l'infraction est commise ;
- à l'Etat dans lequel est immatriculé l'aéronef à l'encontre ou à bord duquel l'infraction est commise ;
- à l'Etat sur le territoire duquel l'aéronef atterrit avec l'auteur présumé de l'infraction à bord ;
- à l'Etat dans lequel est situé le siège principal ou la résidence permanente de la personne qui a pris en location un aéronef à bord duquel une infraction a été commise.

En instituant cette multiplicité de compétences, les auteurs de la Convention de Montréal ont voulu s'assurer qu'il se trouverait toujours un Etat capable et tenu de se saisir lorsque serait commise une des infractions prévues par l'article 1^{er}. Ils ont d'ailleurs été poussés à admettre cette solution pluraliste par le fait qu'ils avaient refusé d'admettre un système plus ou moins coercitif d'extradition en faveur de l'Etat d'immatriculation. Cette pluralité de compétences engendrera inévitablement des conflits qui peuvent aboutir à des chevauchements de poursuites et de condamnations.

Article 6. — Selon le paragraphe premier de l'article 6, tout Etat contractant sur le territoire duquel se trouve l'auteur ou

l'auteur présumé de l'infraction s'engage, s'il estime que les circonstances le justifient, à assurer la détention de cette personne ou à prendre toutes autres mesures nécessaires pour assurer sa présence. On remarquera que par l'effet des mots « s'il estime que les circonstances le justifient » les Etats ne se trouvent pas réellement obligés de procéder à l'arrestation. En cas de détention, une enquête préliminaire est immédiatement ouverte en vue d'établir les faits.

L'article 7 reproduit intégralement l'article 7 de la Convention de La Haye, qui concerne l'exercice de l'action pénale, conformément aux lois nationales, à moins qu'il y ait extradition : l'Etat contractant sur le territoire duquel l'auteur est découvert a le droit de ne pas extradier cette personne mais, dans ce cas, doit se saisir de l'affaire et la soumettre à ses autorités compétentes pour exercer la poursuite pénale.

Les articles 8 à 13 reprennent également les dispositions semblables à celles de la Convention de La Haye.

L'article 14 a trait aux différends entre Etats contractants concernant l'interprétation ou l'application de la Convention. Ceux-ci doivent être soumis à arbitrage entre les parties ; s'il n'y a pas accord sur l'organisation de l'arbitrage, l'une des parties peut soumettre le différend à la Cour internationale de justice.

Le paragraphe 2 de cet article 14 donne à chaque Etat, la possibilité de déclarer, au moment de ratifier la Convention, qu'il ne se soumet pas à cet arbitrage de la Cour internationale de justice.

Dans l'exposé des motifs le Gouvernement déclare qu'il a l'intention de déposer une réserve concernant la compétence de la Cour internationale de justice.

Votre commission, profondément attachée au principe de l'arbitrage international symbolisé par la compétence de la Cour internationale de justice, a chargé votre rapporteur de demander au Gouvernement les raisons de cette réserve que nous regrettons. Nous constatons que seuls les Etats socialistes d'Europe orientale ainsi que le Brésil ont déclaré se prévaloir de la clause du paragraphe 2 de l'article 14, ce qui rend d'autant plus singulière la position de la France.

Conclusion.

Alors que la Convention de Tokio vise principalement des questions découlant d'infractions pénales intervenues dans l'espace aérien sans égard aux personnes contre lesquelles ces actes sont dirigés, la Convention de La Haye ainsi que l'actuelle Convention de Montréal sont consacrées à la lutte contre les infractions pénales dont les exécutants mettent directement en péril la sécurité de l'aviation, les équipages et les voyageurs.

A la différence des tentatives faites après la Seconde Guerre mondiale pour rénover le droit pénal international, en rendant ces normes directement obligatoires pour les individus, les nouvelles Conventions relevant du droit pénal aérien international prolongent la tradition des accords classiques qui se contentent de définir le délit, de régler des problèmes de compétence, laissant aux Etats contractants le soin de sanctionner l'infraction décrite par leur législation et de déterminer le genre et le poids de la sanction.

Il faut donc, pour que l'exécutant de l'un quelconque des délits prévus dans la Convention de Montréal, comme dans celle de La Haye, soit effectivement poursuivi sur le territoire d'un Etat déterminé, que ce dernier ait répondu au préalable à ses obligations internationales et qu'il ait adapté sa législation pénale en conséquence.

C'est pourquoi le Gouvernement a déposé en même temps que le projet de loi de ratification de la Convention de Montréal un projet modifiant les dispositions du Code de l'aviation civile relatif à la compétence des tribunaux français pour connaître des actes accomplis à bord des aéronefs ou à l'encontre de ceux-ci.

Ce projet de loi, renvoyé à votre Commission des Lois, fixe la compétence des tribunaux français pour connaître des infractions prévues par la Convention de Montréal.

L'exposé des motifs gouvernemental indique également que les adaptations à apporter au Code pénal, en ce qui concerne les alertes à la bombe, ont été incorporées dans le projet de loi portant modification du Code pénal qui a été adopté en juin dernier par le Parlement.

Nous pensons également qu'un texte de loi devra être rapidement soumis au Parlement pour définir les peines prévues à l'article 3 de la Convention de Montréal ainsi libellé :

« Tout Etat contractant s'engage à réprimer de peines sévères les infractions énumérées à l'article 1^{er}. »

La Convention de Montréal, qui est entrée en vigueur le 22 janvier 1973, est aujourd'hui ratifiée par cinquante-sept Etats.

La France se doit d'apporter son adhésion *sans aucune réserve* et dans les meilleurs délais, ainsi que de prendre au plus vite les mesures internes qui la rendront applicable.

Votre Commission des Affaires étrangères vous demande, en conséquence, et sous le bénéfice des observations présentées, d'approuver le projet de loi qui nous est soumis.

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement.)

Article unique.

Est autorisée l'adhésion du Gouvernement de la République française à la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, ouverte à la signature à Montréal le 23 septembre 1971, dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir les documents annexés au n° 494 (1974-1975).