

N° 373

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 8 juin 1989

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant la ratification d'un protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale, complémentaire à la convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile faite à Montréal le 23 septembre 1971,

Par M. Michel CRUCIS,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Yvon Bourges, Pierre Matraje, Michel d'Aillières, Emile Didier, vice-présidents ; Jean Garcia, Jacques Genton, Michel Alloncle, Guy Cabanel, secrétaires ; MM. Paul Alduy, Jean-Pierre Bayle, Jean-Luc Becart, André Bettencourt, André Boyer, Louis Brives, Michel Caldaguès, Jean Chamant, Jean-Paul Chambriard, Jacques Chaumont, Michel Chauty, Yvon Collin, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Claude Estier, Louis de la Forest, Gérard Gaud, Philippe de Gaulle, Jacques Golliet, Mme Nicole de Hauteclocque, MM. Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Paul Kauss, Christian de La Malène, Bastien Leccia, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Daniel Millaud, Claude Mont, Michel Moreigne, Jean Natali, Charles Ornano, Paul d'Ornano, Michel Poniatowski, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

Voir le numéro :

Sénat : 296 (1988-1989).

Traité et conventions - Aviation civile internationale.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
A - Le contexte dans lequel intervient le protocole de Montréal : menace croissante du terrorisme pour l'aviation civile internationale, et solutions apportées par le Droit international	7
1) Les défis auxquels doit aujourd'hui répondre la lutte anti- terroriste	7
a) un défi technologique	7
b) un défi tactique	8
2) L'apport de droit international au problème du terrorisme dans le domaine de l'aviation civile	9
a) la convention de Tokyo du 14 septembre 1963	9
b) la convention de La Haye du 16 décembre 1970	11
c) la convention de Montréal du 23 septembre 1971	12
B - Le problème spécifique de la sécurité dans les aéroports : droit international et réglementation intérieure	16
1) Analyse du contenu du protocole de Montréal (24 février 1988)	16
a) une réplique directe aux attentats de Rome et de Vienne de décembre 1985	16
b) un texte intégré à la convention de Montréal	17
c) infractions visées	17
d) application du principe "aut dedere aut judicare"	17
e) réserve opposée par la France	18
f) entrée en vigueur du protocole de Montréal	19
2) Analyse du projet de loi tendant à renforcer la sécurité des aérodromes et du transport aérien : les conséquences juridiques internes du protocole de Montréal	19
a) dispositions relatives à la sécurité des aéronefs	19
b) réglementation du survol de certaines zones du territoire	20
c) amélioration de la procédure de constatation des infractions	20
d) applications de stipulations du protocole de Montréal ..	20
e) mesures tendant à augmenter l'efficacité des contrôles dans les aéroports	21

C - Obstacles susceptibles de limiter la portée du protocole de Montréal	23
1) Obstacles juridiques à une application satisfaisante du protocole de Montréal	23
a) le problème de l'universalité de la convention et du protocole de Montréal	23
b) les difficultés de l'élaboration d'une politique internationale cohérente en matière d'extradition	24
b1. l'absence de définition homogène du terrorisme	24
b2. la doctrine française en matière d'extradition	27
c) l'abus des privilèges diplomatiques	30
d) des sanctions inexistantes	31
2) Obstacles pratiques à l'efficacité du protocole du 24 février 1988	32
a) le problème du "maillon faible"	32
b) question de la compatibilité des impératifs de sécurité dans les aéroports avec les caractéristiques des transports aériens	34
c) l'obstacle imparable de la crainte des représailles	35
 Conclusions	 36
 Projet de loi	 36
 Annexe : liste des Etats ayant signé le protocole de Montréal	 37

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi soumis à votre approbation autorise la ratification du protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale, qui complète la convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, faite à Montréal le 23 septembre 1971.

Ce protocole a été adopté le 24 février 1988, lors de la conférence diplomatique qui s'est tenue dans le cadre de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI).

Il s'inscrit dans le contexte d'un ensemble de conventions qui concernent spécifiquement la sécurité des transports internationaux et, plus particulièrement, celle de l'aviation civile internationale, sérieusement menacée, depuis la fin des années 1960, par des vagues successives d'actes terroristes dont la violence n'a fait que croître. Si, en effet, 200 actes de terrorisme ont été commis en 1968, on compte, sur la décennie 1976-1986, un total de plus de 6 000 attentats, soit une moyenne approximative de 600 par an. Une nette augmentation a été constatée en 1985, puisque l'on a alors dénombré 785 actes de terrorisme, tandis que 1986 méritait le triste qualificatif d'"année la plus sanglante du terrorisme international".

C'est à la suite des attentats perpétrés, en décembre 1985, dans les aéroports de Rome et de Vienne, que le Canada a proposé, lors de la 26e session de l'Assemblée de l'OACI, en septembre 1986,

l'élaboration d'un instrument pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale. Cette proposition, soutenue par une quarantaine de pays (dont la France), a été adoptée à l'unanimité par l'Assemblée de l'OACI, ce qui témoigne d'un véritable consensus sur la question.

Ce protocole est assorti d'un projet de loi (documents Sénat n° 299) qui tire, sur le plan interne, les conséquences juridiques des principales mesures prévues par le protocole de Montréal, et dont l'entrée en vigueur doit intervenir simultanément à celle de cet accord. Rappelons, en guise d'avertissement que l'objet du présent protocole ne concerne en aucune manière le dispositif de surveillance que s'engagent à mettre en place les pays signataires, afin d'assurer la sécurité dans les aéroports. Ces mesures sont, en effet, du ressort exclusif des législations nationales. C'est donc le projet de loi, tendant à renforcer la sécurité des aéroports et du transport aérien, et modifiant diverses dispositions du code de l'aviation civile, qui contient les dispositions susceptibles de prévenir les actes de violence, dont le protocole de Montréal se borne à faciliter la répression.

Avant d'aborder l'analyse du protocole de Montréal, votre rapporteur rappellera dans quel contexte intervient le texte proposé : il s'agit de la menace que représente le terrorisme pour la sécurité de l'aviation civile internationale, et des solutions déjà apportées à ce danger par le droit international.

*

* *

A - CONTEXTE DANS LEQUEL INTERVIENT LE PROTOCOLE DE MONTRÉAL : LA MENACE QUE REPRÉSENTE LE TERRORISME POUR LA SÉCURITÉ DE L'AVIATION CIVILE INTERNATIONALE, ET LES SOLUTIONS APPORTÉES PAR LE DROIT INTERNATIONAL

1) Les défis auxquels doit répondre aujourd'hui la lutte antiterroriste

a) Il s'agit tout d'abord d'un défi technologique, eu égard à la sophistication croissante des moyens dont disposent les auteurs d'attentats.

. Sans effectuer un inventaire des armes et explosifs de plus en plus perfectionnés avec lesquels sont désormais familiarisés les terroristes, on peut citer néanmoins les roquettes antiblindées, les grenades explosant à l'impact, les bombes capables de détruire un avion en vol, les détonateurs déclenchés par signaux radioélectriques (et non par raccordement direct), les minuteriers retardant les explosions pendant un laps de temps de plus en plus prolongé (quelques jours, au lieu de quelques heures ou quelques minutes), et le Semtex, matière plastique fabriquée en Tchécoslovaquie, explosif plus puissant que les substances de fabrication artisanale traditionnelle, et qui présente la particularité de ne pas nécessiter d'amorce.

Il est en outre probable que certains groupes de terroristes disposent de dispositifs de vision nocturne, et d'armes utilisables à distance (comme les grenades à tube, les mortiers, les missiles sol-air ou les véhicules télépilotés).

. Le progrès technologique vise également à rendre les dispositifs utilisés moins facilement détectables. Ainsi les explosifs liquides, tel le nitrate de méthyle, peuvent être cachés dans des bouteilles de vin ou d'alcool, et passent de ce fait les contrôles sans toujours être repérés. En ce qui concerne les armes de poing, l'apparition d'armes fabriquées à partir de matières plastiques, comme le polymère, peut permettre aux terroristes d'échapper à la détection des appareils à

rayons X. Aux Etats-Unis, un projet de législation fixant les teneurs minimales en métal des armes a échoué, en raison des difficultés techniques liées à la sensibilité aléatoire des détecteurs à de telles matières.

. Enfin, certaines technologies se prêtent aux activités terroristes, sans pour autant constituer des armes. Il s'agit notamment du **matériel de brouillage**, qui permet aux auteurs d'attentats de perturber les télécommunications des forces de police. De plus, la fabrication de pièces d'identité est facilitée par l'utilisation de **machines de reproduction** de plus en plus performantes.

Il est donc clairement établi que les organisations terroristes constituent une menace d'autant plus significative qu'elles disposent, pour agir, de moyens techniques les plus imparables.

b) La lutte antiterroriste doit également relever un **défi tactique**, opposé par une autre catégorie de terroristes, qui recourt à des **armes beaucoup plus simples** : pistolets, révolvers, armes automatiques, grenades à main ou bombes actionnées par des détonateurs ordinaires.

Pour rudimentaire qu'il soit, ce type de terrorisme n'en présente pas moins un danger considérable.

. D'une part, le matériel utilisé est très facile à se procurer. Les explosifs de fabrication artisanale s'obtiennent à partir de produits comme les engrais agricoles, dont l'achat peut s'effectuer sans attirer l'attention. Beaucoup moins coûteux que les armes incorporant les nouvelles technologies, mais pas moins efficace, ce matériel peut être acquis par des organisations peu structurées, disposant de moyens financiers et humains faibles.

. D'autre part, la tactique qui sous-tend ces organisations étant fondée sur l'**effet de surprise**, les terroristes qui en font partie sont

incités à **changer de cible** dès qu'un de leurs objectifs de prédilection fait l'objet d'une protection renforcée.

Les forces de lutte antiterroriste doivent donc faire l'effort, pour exercer leur surveillance, non seulement d'identifier des cibles éventuelles toujours inédites, mais aussi de dégager en permanence les moyens nécessaires à la protection de ces cibles, ce qui pose un problème d'ubiquité au moins aussi difficile à résoudre que celui de la détection d'armes de plus en plus perfectionnées.

2) L'apport du droit international à la menace terroriste sur la sécurité de l'aviation civile

On traitera ici les trois conventions internationales élaborées, depuis le début des années 1960, sous l'égide de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). Votre rapporteur présentera ces conventions dans l'ordre chronologique de leur adoption, afin de mettre en évidence la progression des dispositions destinées à empêcher l'impunité des actes de violence (et, notamment, des actes de terrorisme) dans les transports aériens internationaux.

Toutefois, l'analyse détaillée du protocole de Montréal fera l'objet d'un développement ultérieur.

a) La convention de Tokyo (14 septembre 1963), relative aux "infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs" ne vise particulièrement ni les détournements d'avion, ni les actes de terrorisme.

Cette convention s'applique en effet aux actes qui "peuvent compromettre ou compromettent la sécurité de l'aéronef ou de personnes ou de biens à bord, ou compromettent le bon ordre et la discipline à bord" (art. 1er).

Elle pose le principe général de la compétence pénale de l'Etat où l'aéronef en cause a été immatriculé. A l'exception de celui-ci, la compétence pénale peut être exercée notamment par les Etats dont le territoire a été le cadre de l'infraction, dont la sécurité a été compromise par cette infraction, ou dont les victimes -ou auteurs- de l'infraction sont des ressortissants (art. 4).

Diverses dispositions concernent le droit du commandant de bord (et, éventuellement, des passagers et des membres d'équipage) de prendre les mesures, y compris les mesures de contrainte, permettant de garantir la sécurité de l'aéronef, des personnes ou des biens, et nécessaires au maintien du bon ordre et de la discipline à bord (art. 6 à 10).

L'apport de la convention de Tokyo est d'avoir permis d'harmoniser les pratiques judiciaires des Etats, en ce qui concerne les délits perpétrés dans des conditions telles que le territoire sur lequel ils ont eu lieu est tellement difficilement définissable qu'il importe de préciser à quelles conditions un Etat peut exercer sa compétence.

Bien que cette convention ne soit pas intervenue en réplique à la menace terroriste dans le domaine des transports internationaux, en dépit d'un article consacré aux cas de "capture illicite d'aéronefs" (c'est-à-dire aux cas de détournement), elle présente, en raison de ses lacunes, un intérêt comparatif non négligeable, qui éclaire certains aspects du protocole de Montréal.

Tout d'abord, la conception du terrorisme à laquelle se réfère implicitement la convention de Tokyo n'est pas des plus négatives : "aucune disposition de la convention ne saurait être interprétée comme autorisant ou requérant des poursuites pour des délits punissables ayant un caractère politique, ou découlant d'une discrimination raciale ou religieuse". Cette formulation est donc loin de constituer une incitation à la lutte antiterroriste, puisque le terrorisme est assimilé ici à un combat politique et peut, de ce fait, bénéficier d'immunités dues au caractère spécifique des délits qu'il est susceptible d'inspirer. Dans cette formulation réside donc la possibilité de tourner l'esprit du texte dans un sens favorable aux terroristes.

En second lieu, l'objet de cette convention n'est pas la répression des actes de violence concernés puisque, par exemple, l'article 16 exclut expressément toute obligation en matière d'extradition. Or, en l'absence d'obligation d'extrader les auteurs des délits visés par la convention de Tokyo, certains criminels peuvent, très légitimement, trouver refuge dans des pays qui encouragent de tels agissements, et bénéficier ainsi de l'impunité.

Un autre danger, lié à l'absence d'obligation en matière d'extradition, réside dans la crainte que suscitent d'éventuelles représailles de la part des pays qui favorisent le terrorisme international (Iran, Syrie et Libye notamment), à l'égard des Etats où ont été arrêtés les auteurs d'attentats terroristes. Ces Etats peuvent être incités à refuser de donner suite aux demandes d'extradition dont les terroristes incarcérés feraient l'objet, afin d'éviter tout regain de violence sur leur territoire.

On reviendra plus loin sur le problème spécifique de l'extradition des terroristes.

b) La convention de La Haye (16 décembre 1970) pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, adoptée afin de répliquer aux actes de piraterie aérienne qui s'étaient multipliés à la fin des années 1960, a contribué à combler les lacunes de la convention de Tokyo en posant le principe "aut dedere aut judicare" (extrader ou poursuivre en justice). Aux termes de l'article 7, en effet, "l'Etat contractant sur le territoire duquel l'auteur présumé de l'infraction est découvert, s'il n'extrade pas ce dernier, soumet l'affaire, sans aucune exception, et que l'infraction ait ou non été commise sur son territoire, à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale".

L'obligation faite aux Etats contractants par la clause "aut dedere aut judicare", de juger l'auteur de l'infraction ou de l'extrader vers un pays qui en formulerait la demande, est un progrès considérable dans la répression du terrorisme par rapport à la convention de Tokyo. En effet, cette clause supprime, pour les

auteurs d'attentats, la possibilité d'échapper à l'action pénale que leur reconnaissait implicitement la convention de Tokyo.

Une autre disposition de la convention de La Haye concerne les traités bilatéraux d'extradition, qui devront tirer les conséquences de cette convention en intégrant les actes de piraterie aérienne dans la catégorie des délits dont les auteurs sont passibles d'extradition.

c) La convention de Montréal (23 septembre 1971) pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile a été élaborée, comme la convention de La Haye, en vue de répondre à la menace terroriste dans l'aviation civile internationale par les moyens répressifs qui s'imposent. Cette menace avait, vers la fin des années 1960, pris la forme d'attentats à la bombe contre les avions de ligne.

c.1. La convention de Montréal s'applique aux infractions suivantes :

- actes de violence à l'encontre d'une personne se trouvant à bord d'un aéronef en vol (si cet acte est de nature à compromettre la sécurité de cet aéronef),
- destruction d'un aéronef en service,
- introduction dans un aéronef de dispositif ou de substances propres à détruire ledit aéronef, ou à lui causer des dommages qui le rendent inaptes au vol, ou qui sont de nature à compromettre sa sécurité en vol,
- destruction ou endommagement des installations ou services de navigation aérienne, ou perturbation de leur fonctionnement,
- communication intentionnelle d'informations fausses susceptibles de compromettre la sécurité d'un aéronef en vol.

On remarque que la convention de Montréal vise, non seulement les infractions elles-mêmes, mais aussi les tentatives d'infraction, ainsi que la complicité. Comme la convention de La

Haye, elle ne concerne pas les avions militaires, de douane ou de police.

c.2. Cette convention étend aux actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, autres que les détournements d'aéronefs, les principales stipulations de la convention de La Haye :

. La convention de Montréal ne s'applique pas si l'infraction est commise à l'encontre d'un aéronef en service sur une ligne intérieure (à moins que son auteur ne soit découvert sur le territoire d'un autre Etat). Elle ne concerne pas non plus les attentats sur des installations et services de navigation aérienne qui ne sont pas utilisés pour la navigation aérienne internationale (art. 4).

. En cas d'aéronefs faisant l'objet d'une immatriculation commune ou internationale, les signataires désignent quel Etat exerce les compétences de l'Etat d'immatriculation (art. 9).

. L'article 11 pose le principe de l'entraide judiciaire entre Etats contractants.

. Les signataires s'engagent à prendre les mesures nécessaires à la prévention des actes de violence visés par la présente convention (art. 10.1), et à faciliter la poursuite de leur voyage aux passagers et à l'équipage d'un avion dont le vol a été interrompu du fait de l'une des infractions précédemment mentionnées (art. 10).

. Une autre catégorie d'obligations concerne la communication par les Etats signataires de tous les renseignements qui se trouveraient en leur possession sur d'éventuels projets d'actes de violence (art. 12), ainsi que la communication à l'OACI d'informations sur les circonstances des infractions survenues, et sur les mesures adoptées à l'égard de l'auteur (présupposé ou réel) de l'infraction (résultat de procédures judiciaires, et, notamment, de toute procédure d'extradition) (art. 13).

Ces obligations sont motivées par le fait que la lutte contre le terrorisme dans le domaine de l'aviation civile n'a rien à gagner du secret, et que tout recel d'information est susceptible de gêner l'action des forces chargées de prévenir les attentats terroristes.

. Enfin, comme la Convention de La Haye, celle de Montréal contient des stipulations supposées garantir son efficacité. Les signataires s'engagent à réprimer de **peines sévères** les infractions visées (art. 3), et souscrivent au principe "**aut dedere aut judicare**" qui fait de la poursuite en justice ou de l'extradition des auteurs d'infraction une obligation. Conformément à la formule habituelle, le principe "extrader ou poursuivre en justice" n'écarte aucune compétence pénale exercée conformément aux lois nationales (art. 5.3). Il est, en effet, difficile de porter atteinte au caractère purement national de la répression. Il convient de préciser que, en l'absence de traité d'extradition entre deux Etats dont l'un réclamerait à l'autre l'extradition de l'auteur de l'une des infractions concernées par la présente convention, la Convention de Montréal peut constituer le fondement juridique de l'extradition, et ne nécessite donc pas l'intervention d'un traité spécifique.

c.3. On remarque que la convention de Montréal apporte à la **définition des critères de compétence pénale des Etats contractants** une précision qui ne figurait pas dans les conventions précédentes. La convention de La Haye limitait ces critères aux quatre cas suivants :

. Etat d'immatriculation de l'aéronef à l'encontre duquel est commise l'infraction,

. Etat sur le territoire duquel atterrit l'aéronef, avec à son bord l'auteur présumé de l'infraction,

. Etat où se trouve le siège principal (ou la résidence) de la personne ayant donné en location l'aéronef concerné par l'infraction,

(Et, à titre subsidiaire, Etat sur le territoire duquel se trouve réfugié l'auteur de l'attentat, dans le cas où celui-ci n'aurait pas été extradé vers un Etat répondant à l'un des trois critères précédemment définis.

A ces quatre critères, la convention de Montréal ajoute celui du territoire de l'Etat où a été commise l'infraction. Cette extension des critères de compétence permet de trouver, dans tous les cas de figure, un juge, et témoigne ainsi du désir de limiter autant que possible les possibilités de refuge pour les auteurs d'attentats terroristes.

. L'obligation, pour les Etats, d'établir leur compétence, sans tenir compte ni de la nationalité de l'auteur de l'infraction ou de la victime, ni du lieu où a été commise l'infraction, se réfère à la notion de "compétence universelle" de punir. Celle-ci tend à assurer l'"ubiquité de la répression, qui est le principe primordial du droit pénal international" (1).

Les trois conventions de Tokyo, de La Haye et de Montréal témoignent donc d'un souci croissant, devant la menace persistante du terrorisme international, d'opposer à ce danger les instruments juridiques internationaux appropriés à la poursuite et au châtement des auteurs d'attentats, et d'augmenter ainsi la probabilité de la répression de ces infractions.

Le protocole de Montréal s'inscrit donc dans un dispositif juridique qu'il contribue à compléter.

(1) Daillier (Patrick), Nguyen Quoc Dinh et Pellet (Alain), **Droit international public**. Paris, LGDJ, 1987 - p. 579.

B - LE PROBLEME SPECIFIQUE DE LA SECURITE DANS LES AEROPORTS : DROIT INTERNATIONAL ET REGLEMENTATION INTERIEURE

On abordera ici successivement le contenu du protocole de Montréal, puis le projet de loi qui en tire les conséquences sur le plan interne.

1) Contenu du protocole de Montréal (24 février 1988)

a) Ce protocole a été conçu comme une réplique directe aux attentats commis en décembre 1985 dans les aéroports de Rome et de Vienne.

L'exceptionnelle violence de ces attentats -celui de Rome a fait, à lui seul, 73 blessés et 15 tués- tient pour beaucoup à un effet de surprise incontestable. L'éventualité d'un acte de ce type, si elle avait été envisagée par les forces de police italiennes et autrichiennes, n'avait pas suscité de protection spécifique. Depuis, le caractère primordial de la sécurité dans les aéroports est clairement apparu, et s'est trouvé à l'origine, dans de nombreux pays, de mesures particulières de surveillance.

Les aéroports constituent non seulement une cible appréciable pour les terroristes, qui peuvent y trouver des victimes potentielles de nationalités extrêmement variées, parfois rassemblées en véritables foules, mais aussi un défi pour les services de sécurité, en raison du continuel brassage de voyageurs dont les aéroports sont le cadre, qu'il s'agisse de passagers en transit, au départ ou à l'arrivée.

En raison de l'élaboration sur le vif de ce protocole, tant son adoption que sa signature sont intervenues au terme d'une procédure accélérée.

Après la formulation de la proposition canadienne, en septembre 1986, est intervenue l'élaboration du protocole lors d'un sous-comité juridique de l'OACI réuni en janvier 1987, puis à l'occasion de la session du comité juridique de l'Organisation, en avril-mai 1987. Il a ensuite été définitivement adopté par la Conférence diplomatique qui s'est tenue à Montréal du 9 au 24 février 1988.

b) Le présent protocole est, conformément à l'usage, considéré comme partie intégrante de la convention de Montréal. L'article 1er de ce protocole stipule, en effet, que les deux textes seront considérés comme un seul et même instrument juridique. Par ailleurs, un Etat non partie à la convention de Montréal ne peut ratifier le protocole que s'il adhère dans le même temps à la convention.

c) En ce qui concerne les infractions visées, ce protocole s'applique aux actes de violence commis dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale, qui détruisent ou endommagent les installations -ou les aéronefs qui ne sont pas en service-, qui interrompent les services d'un aéroport, ou qui, commis à l'égard d'une personne, sont de nature à causer des blessures graves ou la mort.

On remarquera, à cet égard, que la convention de Montréal ne considérait comme infractions les actes de violence accomplis à l'égard des personnes, que si ces infractions étaient de nature à compromettre la sécurité de l'aéronef où ils étaient perpétrés, sans aucune mention de la gravité ou du caractère mortel de tels actes. Les précisions introduites par le présent protocole au sujet des interruptions de service et des infractions commises à l'encontre de personnes élargissent donc le champ des infractions concernées et permettent, à ce titre, de fonder la répression du terrorisme sur des bases juridiques plus solides.

d) Comme la convention de Montréal, le présent protocole soumet les Etats contractants au principe "aut dedere aut judicare". La "compétence universelle", qui permet aux tribunaux français de juger les auteurs d'infraction, quel que soit le lieu où elles ont été commises, est toutefois définie dans un sens différent de la convention de Montréal.

L'article 5 du protocole de Montréal complète en effet l'article 5 de la convention du 23 septembre 1971, qui détermine les critères de compétence des Etats pour connaître des infractions visées par la convention, en lui ajoutant un nouveau paragraphe, définissant les règles de compétence des Etats dans un sens restrictif par rapport à la convention.

Seuls peuvent, en effet, établir leur compétence l'Etat sur le territoire duquel se trouve l'aéroport où a été commise l'infraction, et l'Etat où l'auteur présumé de l'acte de violence incriminé s'est réfugié.

Par voie de conséquence, ne peut demander l'extradition que l'Etat sur le territoire duquel a été perpétrée l'infraction.

Rappelons que, selon la convention de Montréal, l'extradition peut être demandée, non seulement par l'Etat sur le territoire duquel a été commise l'infraction, mais aussi par l'Etat où a atterri l'aéronef à bord duquel a été commise l'infraction, par l'Etat d'immatriculation de l'aéronef à l'encontre duquel a été perpétré l'acte de violence en cause, ou par l'Etat de résidence de la personne ayant donné l'aéronef en location.

Ces deux derniers cas ne pourraient concerner le protocole de Montréal que si, par exemple, un attentat était commis à l'encontre d'un avion se trouvant en stationnement dans un aéroport. Toutefois, les négociateurs du protocole ont estimé que, dans cette hypothèse, l'Etat d'immatriculation dudit aéronef ne serait pas fondé à faire valoir sa compétence, et qu'il convenait de réserver cette possibilité à l'Etat où s'est réfugié l'auteur présumé de l'attentat, ainsi qu'à l'Etat sur le territoire duquel est situé l'aéroport concerné.

e) La réserve opposée par la France au protocole de Montréal

Au moment de la signature du présent protocole, la France a rappelé la réserve qu'elle avait opposée aux stipulations de la convention de Montréal relatives au règlement des différends. La République française ne se considère pas liée par les dispositions faisant intervenir la Cour internationale de justice dans la procédure d'arbitrage.

Cette réserve est traditionnelle à l'égard de toute disposition d'un instrument international prévoyant une intervention de la Cour internationale de justice.

f) L'entrée en vigueur du protocole de Montréal est loin d'être imminente. Selon les informations transmises à votre rapporteur, sur 59 signataires, cinq seulement avaient, au 15 mai 1989, achevé leur procédure interne de ratification.

2) Analyse du projet de loi tendant à renforcer la sécurité des aéroports et du transport aérien : les conséquences juridiques internes du protocole de Montréal

Bien que ce texte ne relève pas des compétences de votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, votre rapporteur a estimé opportun de prolonger l'analyse du protocole de Montréal par l'étude de ce projet de loi, puisque celui-ci constitue la sanction du droit interne français à un accord international auquel la France est partie.

Le projet de loi tendant à renforcer la sécurité des aéroports et du transport aérien a donc pour objet, d'une part de tirer les conséquences du principe "aut dedere aut judicare", d'autre part, de renforcer la sécurité dans les aéroports, problème qui dépasse très largement le cadre du droit international, et qui dépend des législations nationales.

Ce projet de loi comporte quatre catégories de mesures.

a) La sécurité des aéronefs est renforcée par l'aggravation des sanctions relatives à l'entretien et à la maintenance des appareils, à la tenue des documents de bord, à la délivrance des documents de navigabilité et des certificats de limitations de nuisances. Les infractions aux règles de sécurité des aéronefs sont désormais punies

de peines correctionnelles, alors qu'elles ne faisaient, jusqu'à présent, l'objet que de contraventions.

b) La réglementation du survol de certaines zones du territoire -et, tout particulièrement, de la ville de Paris- établit des peines suffisamment dissuasives pour éviter la prolifération de "barons noirs".

c) L'amélioration de la procédure de constatation des infractions ci-dessus évoquées est rendue possible par l'extension aux personnels navigants habilités à effectuer des contrôles en vol, de la liste des agents chargés de la constatation des infractions. Par ailleurs, ceux-ci devront désormais être assermentés.

d) Le projet de loi tire les conséquences du protocole de Montréal, en traduisant les principales stipulations de ce protocole par les dispositions juridiques qui s'imposent.

. L'obligation de réprimer sévèrement les infractions énumérées par la convention de Montréal (art. 5) s'applique aussi aux infractions visées par le protocole. Ainsi, l'article 12 du projet de loi rend passible d'une peine d'emprisonnement de deux à cinq ans et/ou d'une amende de 10.000 à 120.000 F, l'interruption du fonctionnement des services d'un aérodrome (si toutefois cet acte porte atteinte à la sécurité des personnes et des biens à l'intérieur de cet aérodrome). Dans la rédaction antérieure du code de l'aviation civile, ces peines étaient applicables aux cas suivants :

- avoir troublé (...) le fonctionnement des installations (d'un aérodrome),

- avoir détruit ou endommagé un aéronef dans l'enceinte d'un aérodrome,

- et avoir entravé (...) la navigation ou la circulation des aéronefs (selon l'article L. 282-1 du code de l'aviation civile).

Le projet de loi tendant à renforcer la sûreté des aéroports élargit donc à l'interruption des services d'un aéroport la définition des infractions visées par l'art. L. 282-1 du code de l'aviation civile, et sanctionnées par des amendes et/ou des peines d'emprisonnement.

. L'article 13 du projet de loi intègre au code de l'aviation civile un article destiné à **appliquer au droit français les stipulations du protocole de Montréal relatives à la compétence pénale des États.**

Ainsi, les juridictions françaises ont le droit de poursuivre et de juger, s'il se trouve sur le territoire français, quiconque s'est rendu coupable, hors du territoire de la France, des infractions suivantes commises dans un aéroport affecté à l'aviation civile internationale : homicide, violence ou voie de fait entraînant la mort sans intention de la donner, violence ou voie de fait entraînant infirmité, violence ou voie de fait contre un enfant de moins de quinze ans, détérioration ou destruction d'objets mobiliers ou de biens immobiliers, destruction ou détérioration d'un aéronef stationné dans un aéroport, et, enfin, interruption des services d'un aéroport affecté à l'aviation civile internationale.

L'article 13 du projet de loi tend donc à instituer la "compétence universelle", qui permet aux tribunaux français de juger les auteurs des infractions concernées, quel que soit, par ailleurs, le lieu où elles ont été commises.

e) Enfin, en application de l'engagement souscrit par les signataires de la convention de Montréal (et, conséquemment, par ceux du protocole), de s'efforcer de prendre les mesures raisonnables en vue de prévenir les actes de violence dans les aéroports, le projet de loi tendant à renforcer la sécurité des aéroports propose diverses mesures destinées à **augmenter l'efficacité des contrôles dans les aéroports (art. 14) :**

. Les auxiliaires de police et de gendarmerie ainsi que des agents des entreprises de transport aérien procéderaient, sous les ordres d'officiers de police judiciaire assistés d'agents, à la fouille des personnes et des biens dans les aéroports. Selon la rédaction actuelle du code de l'aviation civile, seuls les agents et officiers de police judiciaire peuvent procéder à ce type de contrôle.

. Le projet de loi supprime toute distinction entre vols intérieurs et internationaux sur le plan des mesures de sécurité. Les dispositions actuellement en vigueur en matière de vols internationaux limitent en effet les contrôles à la visite des bagages et des personnes qui s'appêtent à embarquer, alors qu'ils s'étendent en outre au fret et aux colis postaux dans le cas des vols nationaux. Il est toutefois précisé que, pour les transports aériens en régime international, les visites seraient faites en liaison avec le service des douanes.

. Ce texte étend le champ des contrôles de sécurité. Ceux-ci pourraient désormais s'appliquer aux personnes, bagages, fret, colis postaux, aéronefs et véhicules se trouvant dans les zones non librement accessibles au public des aérodromes et de leurs dépendances, c'est-à-dire aux zones de service actuellement exemptes de contrôle. Or, il a paru souhaitable de prévoir le cas où, par exemple, un terroriste se ferait passer pour un employé d'une compagnie aérienne afin d'avoir accès à des cibles non protégées.

C'est donc par cet ensemble de mesures qu'est assurée, sur le plan interne, l'application effective du protocole de Montréal.

Peut-on pour autant en déduire que ce protocole contribue à résoudre le problème du terrorisme international, et à supprimer la menace que constitue celui-ci pour l'aviation civile internationale ?

En dépit de l'apport incontestable que représentent le protocole de Montréal et le projet de loi tendant à renforcer la sécurité des aérodromes, il est difficile d'éluider les obstacles

considérables susceptibles d'obérer le plein succès de la lutte contre les actes de terrorisme dans le domaine des transports aériens.

C - OBSTACLES RISQUANT DE LIMITER LA PORTÉE DU PROTOCOLE DE MONTRÉAL

Des obstacles, tant juridiques que pratiques, risquent de limiter l'efficacité du protocole de Montréal, qu'il s'agisse de la répression ou de la prévention des actes de violence dans les aéroports.

1) Obstacles juridiques à une application satisfaisante du protocole de Montréal.

A certains égards, le droit peut faire obstacle à la répression du terrorisme.

La répression du terrorisme suppose, en effet, un large consensus international sur la nécessité de punir de façon substantielle les auteurs de tels actes, puisque ceux-ci peuvent trouver refuge et, dans certains cas, assistance auprès des pays dont le droit repose sur une philosophie tolérante à l'égard notamment des infractions visées par la convention et le protocole de Montréal. Or, l'efficacité de la répression de ces actes reposerait, pour être totale, sur l'universalité de la convention et du protocole de Montréal, sur l'élaboration d'une doctrine commune, sur le plan international, en matière d'extradition, sur une redéfinition des privilèges diplomatiques et, enfin, sur la prévision de sanctions à l'égard des contrevenants à la convention et au protocole de Montréal.

a) Le problème de l'universalité de la convention et du protocole de Montréal

Aucune des conventions internationales précédemment invoquées -et le protocole du 24 février 1988 ne fait, à cet égard, pas

exception- ne peut s'appliquer aux pays tiers. Les stipulations de ces accords n'engagent que les signataires de ceux-ci.

Or, le caractère non universel des conventions destinées à réprimer le terrorisme permet aux pays tiers d'offrir un refuge aux auteurs d'actes de violence, donnant ainsi à ces derniers la possibilité d'échapper à la sanction de leur acte. Cette lacune s'est manifestée en avril 1988, quand l'Algérie, qui n'est pas Partie à la Convention de La Haye pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, a autorisé à sortir de son territoire les auteurs du détournement de l'avion koweïtien, alors que ceux-ci avaient abattu deux passagers, à Chypre. C'est pourquoi les Sept, réunis en sommet à Toronto, ont lancé un appel à l'universalité des conventions de l'OACI.

Néanmoins, une telle manifestation peut difficilement être considérée comme créatrice d'obligations pour les pays non signataires, et ne constitue qu'une déclaration d'intention.

b) L'élaboration d'une politique internationale cohérente, en matière d'extradition suppose avant tout une définition concertée du terrorisme : de nombreux pays confondent en effet actes de terrorisme et crimes politiques imputables notamment à des luttes de libération nationale, et font donc bénéficier les uns et les autres d'un traitement pénal favorable aux coupables.

Votre rapporteur envisagera donc le problème de la définition du terrorisme, avant de tenter de cerner les caractéristiques de la politique française en matière d'extradition.

b1. La définition du terrorisme

. De nombreux pays montrent une certaine réticence à condamner le terrorisme. L'attitude algérienne est très représentative de cette tendance qui justifie les actes de terrorisme commis par des mouvements de libération nationale. Dans l'affaire du détournement de l'avion koweïtien, ci-dessus mentionnée, le ministre algérien des Affaires étrangères a soutenu la thèse selon laquelle la politique anti-terroriste doit s'attacher à éliminer non seulement les actes de terrorisme -en tant qu'actes criminels-, mais

aussi les causes profondes de ceux-ci- c'est-à-dire le non-respect des droits de certains groupes nationaux.

Le représentant de Madagascar devant la commission des affaires juridiques de l'ONU avait, en 1972, défendu la même thèse, de manière cependant plus ambiguë, en affirmant : "les actes de terrorisme inspirés pour la recherche d'avantages personnels doivent être condamnés. En revanche, les actes de terrorisme politique commis pour faire valoir des droits consacrés et reconnus par l'ONU (par exemple, le droit à l'autodétermination) sont dignes d'éloges. Il est évidemment regrettable que certains actes entrant dans la seconde catégorie touchent des innocents".

. Ces réticences contrastent avec la fermeté des prises de position élaborées dans le cadre de certaines instances internationales.

En 1985, l'Assemblée générale des Nations Unies a pris position, pour la première fois, contre le terrorisme, et en a condamné "sans équivoque (...) tous les actes, toutes les méthodes et toutes les pratiques".

Dans le même esprit, la déclaration publiée, en juin 1987, à l'issue du sommet des Sept de Venise affirmait que "quelles qu'en soient les motivations, le terrorisme ne bénéficie d'aucune justification". Cette formulation vise, bien évidemment, les luttes de libération nationales, à l'égard desquelles les Sept excluent toute tolérance particulière.

. En dépit de ces condamnations verbales, le terrorisme est susceptible de bénéficier d'une définition extensive de la notion de délit politique, préjudiciable à la punition des auteurs d'attentats, puisque l'on ne considère généralement pas qu'un tel délit justifie une extradition. Pourtant, il est clair que les attentats terroristes peuvent toujours se recommander d'une lutte de libération nationale, et s'intègrent de ce fait dans la catégorie des crimes politiques.

Ainsi, le **droit britannique** exclut nettement l'extradition en cas de délit politique, et permet au juge d'ordonner à tout moment la remise en liberté d'un criminel accusé ou convaincu d'un tel délit.

Dans le même ordre d'idées, l'article 13 de la **convention européenne sur la répression du terrorisme de 1977** autorise les Etats signataires à se réserver le droit de refuser l'extradition, si le délit pour lequel celle-ci est requise est un délit politique. La **convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957** prévoyait, en son article 3.1, la même possibilité. Toutefois, l'accord de 1977 ajoute que les Etats se réservant le droit de refuser l'extradition pour le motif stipulé à l'article 13 s'engagent à prendre en considération, lorsqu'ils jugeront du caractère du délit, tous les aspects particulièrement graves de ce dernier. Les critères fondant cette gravité sont relatifs notamment au recours à la brutalité ou à la cruauté, et au fait que des individus étrangers à la cause motivant le délit ont été atteints.

Afin de résoudre le problème de l'exception pour délit politique, qui constitue un obstacle à la lutte antiterroriste, certains crimes ont été exclus de cette dérogation. Ainsi, l'article 1er de la **convention européenne sur la répression du terrorisme** précise que ne sont pas considérés comme politiques les délits visés par les conventions de La Haye et de Montréal, l'enlèvement, les attaques contre des personnes jouissant d'une protection internationale, et les actes commis au moyen de bombes, grenades, roquettes, armes automatiques ou colis piégés.

Les **tribunaux américains** appliquent, quant à eux, une "exception pour crimes inhumains", en vertu de laquelle on ne peut arguer du caractère politique d'un crime s'il a été commis dans un "esprit de véritable cruauté". Cette jurisprudence se rapproche de la restriction stipulée par l'article 1er de la **convention européenne pour la répression du terrorisme**.

Pour conclure sur ce point, précisons que le **principe aut dedere aut judicare**, sur lequel il n'est pas nécessaire de revenir, constitue une réponse assez efficace à l'exception pour délit politique, puisqu'il oblige l'Etat qui refuserait l'extradition à procéder lui-même à la sanction de l'acte incriminé. Il est significatif à cet égard

que, lors de leur réunion de Strasbourg en novembre 1986, les ministres européens chargés de la lutte contre le terrorisme aient recommandé aux Etats signataires de la convention de 1977, d'intégrer à leurs accords d'extradition bilatéraux une clause reconnaissant le principe "extrader ou poursuivre en justice", et s'appliquant aux autres actes terroriste et autres délits graves.

b2. La position française en matière d'extradition (c'est-à-dire, plus précisément, la législation, la jurisprudence du Conseil d'Etat et la politique gouvernementale) appelle un commentaire particulier.

. La législation française en matière d'extradition relève de la loi du 10 mars 1927, toujours en vigueur, qui dispose que l'extradition n'est pas accordée lorsque le crime ou le délit a un caractère politique, ou que l'extradition est demandée dans un but politique (art. 5.2). Le préambule de la constitution de 1946, auquel se réfère la Constitution de 1958, affirme par ailleurs le principe du droit d'asile, dont doit bénéficier en France "tout homme persécuté pour son action en faveur de la liberté".

Ces dispositions sont motivées notamment par le fait que le criminel politique ne constitue pas nécessairement une menace pour l'Etat où il est réfugié, et par l'absence de garanties d'impartialité qu'offrent parfois les institutions judiciaires des Etats requérant l'extradition.

. En ce qui concerne les conventions auxquelles la France est partie, les conventions bilatérales d'extradition excluent l'extradition en cas de délit politique, et la France a usé de la faculté de réserve autorisée par l'article 13 de la convention européenne pour la répression du terrorisme. Cette réserve ouvre le droit aux signataires de refuser l'extradition pour motif politique (citons, parmi les Etats s'étant également réservé ce droit, Chypre, le Danemark, l'Irlande, la Norvège, la Suède et l'Italie).

De plus, la France a, en ratifiant la convention européenne d'extradition de 1957, souscrit à la clause d'aggravation de la situation de la personne réclamée, qui permet à l'Etat sollicité dont la législation exclut la peine capitale, de refuser l'extradition si

l'Etat qui en fait la demande est susceptible d'appliquer la peine de mort au délit concerné.

Enfin, la reconnaissance par la France du principe "aut judicare, aut dedere", qui ne s'applique toutefois qu'aux cas présentant une gravité suffisante, semble désormais acquise. Toutefois, des précautions rédactionnelles stipulent que les juridictions françaises exercent l'action pénale conformément aux lois de la France, précaution que l'on retrouve à l'article 7 de la convention de Montréal.

. La Cour de Cassation limitant sa compétence à des moyens de forme, c'est le Conseil d'Etat qui veille au respect des conditions de fond de l'extradition. Cependant, la haute juridiction administrative contrôle également la légalité externe des décrets d'extradition et, plus particulièrement, leur motivation.

Le Conseil d'Etat a donc annulé des décrets d'extradition au motif que la peine de mort était encourue dans l'Etat requérant, et que celui-ci n'avait pas donné les garanties suffisantes que la peine capitale, si elle était prononcée, ne serait pas exécutée. La haute juridiction administrative étend son contrôle au système judiciaire de l'Etat sollicitant l'extradition, et vérifie que les droits et libertés fondamentaux de la personne humaine y sont respectés. De manière plus classique, le Conseil d'Etat a annulé, le 1er avril 1988, un décret accordant au gouvernement espagnol l'extradition d'un terroriste basque, se fondant sur le statut de réfugié politique accordé à ce terroriste.

Les critères sur lesquels se fonde le contrôle du Conseil d'Etat font donc très largement appel aux notions de principes généraux du droit et des droits de l'homme.

. L'attitude du gouvernement français à l'égard de l'extradition a quelque peu évolué depuis le début des années 1980.

En 1982, M. Gaston Defferre, alors ministre de l'Intérieur, déclarait qu'"extrader est contraire à toutes les traditions

de la France, surtout lorsqu'il s'agit d'un combat politique". Ce propos s'inscrit dans la tradition libérale qui voit dans la France la terre d'accueil des réfugiés politiques.

Le 10 novembre 1982, le gouvernement définit, à l'issue du conseil des ministres, une politique plus ferme en matière d'extradition. Le communiqué précise que "l'extradition sera, en principe, accordée, sous réserve de l'avis de la chambre d'accusation, lorsqu'auront été commis, dans un Etat respectueux des libertés et droits fondamentaux, des actes criminels (prise d'otage, meurtre, violences ayant entraîné des blessures graves ou la mort, etc...) de nature telle que la fin politique alléguée ne saurait justifier la mise en oeuvre de moyens inacceptables".

En d'autres termes, le gouvernement estime que l'exception de délit politique ne peut s'appliquer aux crimes particulièrement odieux, et que la France ne saurait alors exciper du caractère politique de l'acte incriminé, pour opposer un refus à une demande d'extradition.

En application de ce nouveau principe, M. Pierre Joxe, ministre de l'Intérieur, a pris en novembre 1984 la décision de remettre à l'Espagne, qui les réclamait, trois militants de l'ETA.

Ce tournant dans la doctrine officielle française à l'égard de l'extradition s'explique par l'accélération générale du phénomène terroriste dans les années 1982-1983, à l'origine d'une montée du thème de l'insécurité dans l'opinion publique.

La formulation retenue par le communiqué du Conseil des ministres du 10 novembre 1982 semble toutefois permettre une interprétation restrictive de l'exclusion de l'exception pour motif politique : en effet, celle-ci s'applique uniquement quand l'Etat requérant l'extradition est respectueux des libertés et des droits fondamentaux. Cette rédaction signifierait-elle que les actes de terrorisme constituent des délits politiques, pour autant qu'ils sont perpétrés dans des pays dénués d'Etat de droit, alors qu'ils touchent ce que la formule consacrée appelle des "victimes innocentes" ?

Le texte de 1982, en raison de cette ambiguïté, mériterait donc d'être précisé.

c) L'abus des privilèges diplomatiques constitue également un obstacle considérable à la lutte antiterroriste, puisque les porteurs de passeports diplomatiques bénéficient d'immunités et ne sont donc pas, à ce titre, passibles de l'extradition.

Or, certains pays (l'Irak, la Syrie et la Libye notamment) attribuent des passeports diplomatiques de façon peu scrupuleuse. Cette tendance abusive concerne la sécurité des transports aériens : la police britannique a en effet trouvé, sur l'auteur d'un attentat manqué à Heathrow, en avril 1986, un authentique passeport diplomatique syrien.

L'affaire de l'Achille Lauro a également montré combien ces abus pouvaient nuire à la répression du terrorisme, puisque la Yougoslavie a opposé aux demandes d'extradition américaines un refus justifié par le statut diplomatique du chef de l'opération, porteur d'un passeport de service irakien.

Les ambassades offrent parfois refuge et assistance aux auteurs d'attentats terroristes. Il a été vérifié que les explosifs ayant servi à l'attentat à la bombe commis en mars 1986 contre les locaux des Amitiés germano-arabes à Berlin-Ouest, avaient été remis à l'auteur de l'attentat à l'intérieur de l'ambassade de Syrie à Berlin-Est.

Il est, certes, extrêmement difficile de concilier le nécessaire respect des immunités diplomatiques et la lutte contre les pratiques précédemment évoquées. Des mesures telles que l'ouverture de la valise diplomatique, ou que la mise sur table d'écoute des moyens de télécommunication des représentations de certains pays constitueraient autant de violations de la convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

Néanmoins, certaines dispositions pourraient être envisagées, comme la réduction des effectifs de certaines missions diplomatiques, ou même la rupture des relations diplomatiques avec les pays qui soutiennent les réseaux du terrorisme international.

La réduction des effectifs des représentations libyennes et syriennes, décidée par les pays européens en 1986, s'était, en effet, avérée efficace, au point que cette décision a été érigée en exemple par les rapporteurs de la sous-commission sur le terrorisme de l'Assemblée de l'Atlantique Nord.

d) Enfin, l'absence de sanctions prévue à l'égard des Etats qui n'appliqueraient pas scrupuleusement le protocole de Montréal, risque de limiter considérablement la portée de cet accord.

Le protocole du 24 février 1988 suppose le respect de deux stipulations essentielles de la convention de Montréal :

- . l'engagement de réprimer sévèrement les infractions visées,
- . et l'obligation de prendre les mesures nécessaires à la prévention de ces infractions.

Tant les peines infligées aux auteurs d'infractions, que le contenu des dispositions préventives, sont toutefois laissées à la libre appréciation des contractants (rappelons notamment que le jugement des coupables s'effectue conformément aux lois de l'Etat où s'exerce l'action pénale).

Il est certain que, en l'absence de critères objectifs, les mesures de surveillance et de sécurité envisagées sont susceptibles de varier considérablement en sophistication et en efficacité, en fonction du degré de la sensibilisation des contractants au problème du terrorisme et, surtout, en fonction des moyens financiers qu'ils peuvent consacrer à ces dispositions préventives.

Les obstacles à l'efficacité du protocole de Montréal ne sont, en effet, pas exclusivement de nature juridique mais aussi d'ordre pratique.

2) Les obstacles pratiques à l'efficacité du protocole du 24 février 1988

a) Pour être pleinement satisfaisante, l'application du protocole de Montréal doit être rigoureuse dans tous les aéroports du monde, puisqu'ils constituent tous des cibles potentielles d'attentats terroristes, et qu'ils sont tous des lieux de passage et de transit envisageables par les terroristes.

Il est pourtant clair que le protocole du 24 février 1988 ne peut empêcher que l'existence de maillons faibles ne fasse persister la menace terroriste, soit que ces maillons faibles favorisent les organisations terroristes et facilitent leurs actions, soit qu'ils s'abstiennent, par négligence ou manque de moyens, de procéder aux contrôles nécessaires.

Des solutions sont toutefois envisageables.

. Les pays trop tolérants à l'égard des organisations terroristes, et réticents à mettre en oeuvre les mesures préventives qui s'imposent pourraient se voir appliquer une sanction proche du boycott. Les vols à destination -ou en provenance- de ces pays, ou les vols des compagnies aériennes de celui-ci seraient ainsi interrompus. Cette mesure, préconisée par les Sept en 1978 contre les Etats refusant d'extrader ou de poursuivre un terroriste, ou de restituer un avion détourné, et appliquée à l'Afghanistan, qui avait offert asile aux auteurs du détournement d'un avion koweïtien, pourrait être généralisée aux Etats, signataires ou non du protocole de Montréal, dont les aéroports offriraient aux terroristes la possibilité d'agir en toute impunité.

. Néanmoins, on ne peut nier que la sécurité des aéroports suppose un équipement considérable en machines de détection et en

personnel qualifié, dont tous les pays ne peuvent effectuer l'investissement. Le problème se pose de la façon la plus aiguë dans les pays en développement, dont les aéroports laissent souvent passer des auteurs potentiels d'attentats, sans que l'on puisse toutefois voir dans ce phénomène la manifestation d'une quelconque tolérance à l'égard du terrorisme.

Ainsi, il a été prouvé que l'auteur du détournement d'un avion de la compagnie Air-Afrique, le 24 juillet 1987, a embarqué soit à Brazzaville, au Congo, soit à l'escale de Bangui, en République Centrafricaine, aéroports où les contrôles de sécurité ne sont pas des plus sévères. Le pirate de l'air transportait pourtant avec lui une arme à feu, des munitions et des explosifs.

Etant donnée l'internationalisation croissante des transports aériens, l'insuffisance des mesures de surveillance des aéroports de Brazzaville et de Bangui a fait courir un risque considérable à toute la communauté internationale. La vulnérabilité d'un aéroport du Tiers-Monde fragilise ainsi tous les aéroports et toutes les compagnies aériennes du monde. C'est pourquoi il serait imprudent d'évacuer l'idée d'une coopération financière internationale à la sécurité des aéroports des pays en développement, selon des modalités telles, cependant, que l'affectation de ces moyens financiers soit strictement vérifiée.

Les 15 et 16 février 1989, le Conseil de l'OACI a adopté une résolution priant les Etats membres de l'organisation d'augmenter, dans la mesure de leurs moyens, l'aide technique, financière et matérielle aux Etats qui ont besoin d'améliorer la sûreté de l'aviation. En ce qui concerne la France, la Direction générale de l'Aviation civile étudie actuellement une formule qui lui permettrait de fournir des équipements de sûreté à certains aéroports, notamment en Afrique.

Enfin, il serait opportun d'envisager une inspection régulière de tous les aéroports internationaux, où qu'ils se trouvent. La procédure mise en place par les Etats-Unis pourrait servir d'exemple. Cette inspection, placée sous l'égide et effectuée dans le cadre de l'OACI, serait assortie de sanctions (à déterminer) pour les pays dont les aéroports n'offrent pas de conditions de sécurité satisfaisantes.

Les Etats-Unis ont, en effet, en vertu du Foreign Airport Security Act, instauré une telle procédure d'inspection. En juillet 1985, l'insuffisance des contrôles de sécurité effectués à l'aéroport d'Athènes a provoqué, à titre de sanction, la suspension de l'aide américaine à la Grèce, l'arrêt des vols à destination ou en provenance des aéroports grecs, ainsi que des mises en garde à l'attention des voyageurs (cette dernière mesure étant, bien évidemment, préjudiciable à un pays qui, comme la Grèce, dépend considérablement du tourisme).

b) En second lieu, se pose le problème de la nécessaire conciliation des mesures de surveillance dans les aéroports, dont le niveau idéal supposerait qu'un temps considérable leur fût consacré, avec la rapidité consubstantielle aux transports aériens.

Etant donné que la compétitivité de ceux-ci repose pour beaucoup sur leur souplesse, on peut se demander si l'allongement des procédures d'embarquement ne serait pas de nature à décourager les voyageurs potentiels et, parmi eux, les touristes, nuisant ainsi à la rentabilité des compagnies aériennes. A cet égard, le projet de loi sur la sécurité dans les aéroports proposant d'aligner les mesures de sécurité prévues pour les vols intérieurs et les vols internationaux, les passagers, qui seront convoqués de plus en plus tôt, n'arbitreront-ils pas, pour leurs trajets intérieurs au moins, en faveur du train ? Si un tel arbitrage est, certes, souvent inenvisageable en ce qui concerne les transports internationaux, l'allongement des délais, ainsi que les contrôles eux-mêmes, peuvent être ressentis comme des contraintes.

De plus, l'omniprésence du contrôle policier dans des endroits menacés est soumis, pour être efficace, à une perception positive de cette action par un public que la multiplication des contrôles d'identité et des fouilles indispose facilement. Or, en dehors des grandes vagues d'attentats, comme celles que la France a connues en septembre 1986, le public peut mal percevoir ce type de mesures de sécurité.

Néanmoins, le fait que les transports aériens offrent aux voyageurs les conditions optimales de sécurité constitue

certainement un argument extrêmement favorable à l'avion, dont ne peuvent que bénéficier tant les compagnies aériennes que les tour operators.

c) Enfin, il existe un obstacle de facto imparable à l'application du protocole de Montréal, c'est-à-dire à la répression du terrorisme : il s'agit de la crainte de représailles de la part des organisations terroristes. Cette crainte peut provoquer dans tous les pays un réflexe de sanctuaire, qui consiste à refuser d'appliquer les mesures répressives qui s'imposent (extradition ou condamnation à des peines sévères), afin de prévenir de nouveaux attentats, destinés à sanctionner la sévérité des peines infligées. Ce comportement s'est manifesté en France lors du procès d'Abdallah, quand l'avocat général requit pour le terroriste une condamnation légère, sensée éviter à la France d'être l'"otage" des réseaux du terrorisme international.

Cette attitude, pour inefficace qu'elle soit, n'en est pas moins aisément compréhensible, étant donné que la violence croissante des attentats terroristes peut légitimement susciter les craintes les plus vives, et que, d'autre part, l'attitude idéale à adopter à l'égard du terrorisme -rigueur ou souplesse- n'existe probablement pas.

*

* *

En dépit de ces réserves, votre rapporteur conclut à l'adoption du projet de loi autorisant l'approbation du protocole de Montréal, qui s'inscrit dans un dispositif juridique à l'origine d'un véritable "droit pénal aérien", dont l'objet est de limiter l'impunité des actes de terrorisme et de contribuer à améliorer la sécurité de l'aviation civile internationale.

*

* *

Les conclusions de votre commission

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du 8 juin 1989.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose, en adoptant le présent projet de loi, d'autoriser l'approbation de ce protocole, signé à Montréal le 24 février 1988.

*

* *

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le gouvernement)

Article unique

Est autorisée l'approbation d'un protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale, complémentaire à la convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile faite à Montréal le 23 septembre 1971, signé à Montréal le 24 février 1988 et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le texte annexé au document Sénat n° 296

PROTOCOLE
POUR LA REPRESSION DES ACTES ILLICITES DE VIOLENCE
DANS LES AEROPORTS SERVANT A L'AVIATION CIVILE INTERNATIONALE,
COMPLEMENTAIRE A LA CONVENTION POUR LA REPRESSION D'ACTES ILLICITES
DIRIGES CONTRE LA SECURITE DE L'AVIATION CIVILE,
FAITE A MONTREAL LE 23 SEPTEMBRE 1971.

SIGNE A MONTREAL LE 24 FEVRIER 1988*

<u>Etats</u>	<u>Date</u> <u>de la signature</u>	<u>Date du dépôt de</u> <u>l'instrument de</u> <u>ratification ou</u> <u>d'adhésion</u>	<u>Date de l'entrée</u> <u>en vigueur</u>
Allemagne, République fédérale d'	24 février 1988		
Arabie saoudite	24 février 1988	mars 1989	
Argentine	24 février 1988		
Bésil	24 février 1988		
Bulgarie	24 février 1988		
Canada	24 février 1988		
Chili	24 février 1988		
Chine	24 février 1988		
Costa Rica	24 février 1988		
Danemark	24 février 1988		
Egypte	24 février 1988		
Emirats Arabes Unis	24 février 1988	mars 1989	
Etats-Unis	24 février 1988		
Ethiopie	24 février 1988		
Ghana	24 février 1988		
Hongrie	24 février 1988	7 septembre 1989	
Indonésie	24 février 1988		

Islande	24 février 1988	
Israël	24 février 1988	
Italie	24 février 1988	
Jamaïque	24 février 1988	
Koweït	24 février 1988	
Liban	24 février 1988	
Libéria	24 février 1988	
Malaisie	24 février 1988	
Malawi	24 février 1988	
Mexique	24 février 1988	
Niger	24 février 1988	
Norvège	24 février 1988	
Pakistan	24 février 1988	
Pérou	24 février 1988	
Pologne	24 février 1988	
Portugal	24 février 1988	
République de Corée	24 février 1988	
République Démocratique Allemande	24 février 1988	31 janvier 1989
République socialiste soviétique de Biélorussie	24 février 1988	
République socialiste soviétique d'Ukraine	24 février 1988	
Roumanie	24 février 1988	
Sénégal	24 février 1988	
Suède	24 février 1988	
Suisse	24 février 1988	
Tchécoslovaquie	24 février 1988	
Turquie	24 février 1988	

Union des Républiques socialistes soviétiques	24 février 1988	31 mars 1989
Venezuela	24 février 1988	
Yougoslavie	24 février 1988	
Zaire	24 février 1988	
Côte d'Ivoire	21 mars 1988	
France (1)	29 mars 1988	
Pays-Bas, Royaume des (2)	13 avril 1988	
Grèce	18 avril 1988	
Iles Marshall	23 juin 1988	
Maroc	8 juillet 1988	
Gabon	20 septembre 1988	
Togo	24 octobre 1988	
St-Vincent-et-Grenadines	1er décembre 1988	
Finlande	16 novembre 1988	
République Démocratique de Corée	11 avril 1989	
Congo	13 avril 1989	