

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires étrangères

- Examen, ouvert à la presse, et vote sur le projet de loi suivant : autorisant la ratification du protocole portant amendement de la convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs (n° 2494) (M. Pierre Cordier, rapporteur)2

Mardi

4 novembre 2020

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 011

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2020-2021

**Présidence
de M. Rodrigue
Kokouendo ,
*Vice-président***



Examen, ouvert à la presse, et vote sur le projet de loi autorisant la ratification du protocole portant amendement de la convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs (n° 2494) (M. Pierre Cordier, rapporteur).

La séance est ouverte à 9 heures 30.

Présidence de M. Rodrigue Kokouendo, vice-président.

M. Rodrigue Kokouendo, président. Notre ordre du jour appelle l'examen et le vote du projet de loi autorisant la ratification du protocole portant amendement de la convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs, sur le rapport de notre collègue Pierre Cordier.

Notre réunion a été organisée en format mixte pour permettre la participation du plus grand nombre de députés. Le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord sur l'Union monétaire ouest-africaine a été renvoyé à une réunion de la commission qui se tiendra, en mode mixte, le mercredi 25 novembre à 9h30.

Le projet de loi inscrit à notre ordre du jour a été déposé en décembre dernier mais la crise sanitaire a retardé son examen. Le sujet qu'il traite, bien que technique, concerne directement des millions de voyageurs.

En guise de propos liminaires rappelons que les incidents à bord des avions sont en croissance constante. Si leur gravité est souvent faible, ils peuvent être la cause de perturbations du trafic et ainsi constituer un danger pour la sécurité des vols. Les voyageurs et les transporteurs sont de plus en plus sensibles à ces incidents et demandent qu'ils ne soient pas laissés sans suite. Il importe d'apporter une réponse juridique adaptée et parfaitement coordonnée entre les États à ces problématiques. C'est l'ambition du présent protocole amendant la convention de Montréal.

M. Pierre Cordier, rapporteur. Nous sommes aujourd'hui réunis afin d'étudier le protocole qui modifie la convention de Tokyo de 1963, plus simplement appelée « protocole de Montréal de 2014 ». Ce protocole complète l'édifice juridique international en matière de sûreté aérienne, sur lequel il me paraît nécessaire de revenir.

Pour éviter toute confusion, je rappelle que la « sûreté aérienne » vise à prévenir les atteintes volontaires à la sûreté de l'aviation civile. Elle se distingue de la « sécurité aérienne », qui concerne les risques à caractère accidentel.

Le cadre juridique international en matière de sûreté aérienne s'est développé au tournant des années 1970 alors que le nombre d'attentats contre l'aviation civile grandissait. A titre d'exemple, entre 1968 et 1970 le nombre de détournements d'avions était passé de 32 à plus de 90.

Ce contexte est lié à l'internationalisation des mouvements terroristes et mène à la négociation d'une première convention générale dite de Tokyo de 1963. Par la suite, deux autres conventions sont négociées, les conventions de Montréal et de La Haye. Ces dernières

imposent aux États parties d'ériger en infractions pénales les actes les plus graves, comme les détournements d'avions.

La piraterie aérienne devient plus meurtrière et développe de nouvelles formes, avec notamment l'apparition et le renforcement du risque nucléaire, bactériologique et chimique. À la suite des attentats du 11 septembre 2001, qui marquent une nouvelle progression de la piraterie aérienne, les conventions de Montréal et de La Haye ont été révisées. Le présent protocole permet une remise à niveau de la convention de Tokyo.

La convention de Tokyo a été signée en 1963 et est entrée en vigueur en 1969. Il s'agit du premier traité en matière de droit pénal aérien. Avec 186 États parties, la convention de Tokyo est également l'une des conventions les plus ratifiées au monde. Sur le fond, ses dispositions sont de trois ordres : réprimer les infractions à bord des aéronefs ; établir des règles de compétence étatique au sujet des infractions à bord des aéronefs, compte tenu du fait que le transport aérien se traduit par le franchissement, souvent rapide, de multiples frontières ; donner au commandant de bord les moyens juridiques de faire cesser les actes ayant un impact sur la discipline et l'ordre à bord.

La convention de Tokyo a contribué à la sûreté de l'aviation civile internationale. Mais elle est aujourd'hui mise à l'épreuve par la montée en puissance du phénomène des passagers indisciplinés ou perturbateurs à bord des aéronefs. L'allongement de la durée des vols, la démocratisation du transport aérien et le formidable essor sur le plan mondial de ce mode de transport sont autant de facteurs qui ont contribué à la hausse de ces phénomènes.

Sur ce sujet, il faut distinguer, d'une part, l'augmentation du nombre d'actes perturbateurs : à titre d'illustration, nous sommes passés d'un incident tous les 1 282 vols en 2014 à un incident tous les 1 053 vols en 2017. D'autre part, nous observons également une augmentation de la part des incidents les plus graves : autrement dit, nous connaissons proportionnellement plus d'agressions physiques qu'auparavant, avec parfois pour conséquence le déroutement de l'avion pour débarquer le passager fauteur de troubles.

Tout l'objet du protocole de Montréal est de lutter contre ce phénomène et de rétablir l'ordre et la discipline à bord des aéronefs.

La convention de Tokyo prévoit la compétence générale de l'État d'immatriculation de l'aéronef. Elle reconnaît par ailleurs la compétence de l'État contractant lorsque l'infraction a été commise sur son territoire ou par un de ses ressortissants. Le protocole de Montréal vient, en quelque sorte, « combler les trous dans la raquette », en imposant la compétence de l'État d'atterrissage, qui est le mieux placé pour recueillir les premiers témoignages sur les agissements reprochés. En outre, le protocole impose également la compétence de l'État de l'exploitant, lorsqu'il se distingue de l'État d'immatriculation. Cette disposition se justifie par le recours croissant à la location et l'affrètement d'aéronefs. En contrepartie, le protocole prévoit plusieurs garanties pour le justiciable afin de contrebalancer l'extension des compétences obligatoires des États.

La convention de Tokyo reconnaît une compétence au commandant de bord afin de pouvoir prendre les mesures de contrainte qui s'imposent et solliciter, pour cela, l'assistance des membres de l'équipage ou des passagers. Le protocole de Montréal conforte le commandant de bord dans sa capacité à assurer la discipline à bord en développant la possibilité de solliciter l'assistance d'agents de sûreté en vol. L'appréciation de ce qui constitue une

infraction peut désormais justifier la remise d'un passager aux autorités et n'est par ailleurs plus liée aux seules lois pénales de l'État d'immatriculation. La France a émis une réserve sur cette disposition nouvelle qui élargit l'autonomie du commandant de bord.

Enfin, le protocole permet de faciliter les poursuites contre les passagers fautifs. Ceci signifie, d'une part, que les États contractants sont encouragés à engager des procédures pénales et administratives. D'autre part, les transporteurs aériens pourront demander des dommages et intérêts auprès des passagers qui leur ont causé un préjudice du fait de leur comportement à bord. Les négociateurs sont parvenus à s'entendre sur une liste minimale d'infractions pouvant justifier des poursuites. La mention des sanctions administratives est aussi la bienvenue car elles sont souvent, pour les infractions les moins graves qui relèvent de l'incivilité, plus efficaces et plus rapides que les sanctions pénales.

Compte tenu de l'ensemble de ces avancées, j'appelle notre commission à autoriser la ratification du protocole de Montréal.

M. Jean François Mbaye. Les questions relatives à la sûreté aérienne ne sont pas récentes. Néanmoins, cette relative ancienneté n'est pas synonyme de désuétude car certaines problématiques résistent aux effets du temps. Nous ne pouvons que déplorer la persistance de faits portant atteinte à la sécurité des passagers.

Nous saluons le renforcement de la sécurité par ce protocole. Il est appréciable qu'il vienne élargir la possibilité de sanctionner les contrevenants, tout en sauvegardant les droits de tous les justiciables.

Nous voterons en faveur de l'adoption de ce projet de loi autorisant sa ratification.

M. Bruno Fuchs. Je tiens tout d'abord à exprimer une pensée affectueuse pour madame Marielle de Sarnez qui nous manque beaucoup. Les premiers dispositifs qui remontent aux années 1940 ne pouvaient prévoir le développement incroyable de ce mode de déplacement ni l'évolution des menaces telles qu'elles se sont révélées depuis. Les menaces de détournement d'avion se sont cependant faites plus fréquentes. Le 11 septembre 2001 constitue un tournant dans la sûreté aérienne. Jusqu'alors plusieurs conventions ont été établies dont celle de Tokyo en 1963, La Haye en 1970 et Montréal en 1973. Toutes ont permis en leur temps des avancées certaines jusqu'à la convention de Pékin puis celle de Montréal en 2014.

Les menaces qui pèsent sur le secteur aérien sont diverses et en constante évolution. Nous connaissons aujourd'hui des menaces beaucoup plus lourdes et une hausse des comportements à risque. Il apparaît plus que nécessaire de renforcer la sécurité à bord et d'accorder davantage de latitude aux personnels de bord, en particulier aux commandants. Il faut également, comme vous l'avez aussi souligné, assurer les poursuites à l'encontre des passagers se livrant à des comportements répréhensibles.

Au regard de ces éléments, notre groupe votera bien évidemment en faveur de ce texte.

M. Alain David. Je remercie monsieur Pierre Cordier pour ce rapport. La plupart des données qui sont citées sont globales et fournies par l'Association internationale du transport aérien. Disposez-vous de statistiques propres à la France ?

M. Jean-Michel Clément. Lorsque j'ai découvert ce rapport, je me suis interrogé sur le fondement d'un rapport d'une technicité réservée aux spécialistes. Cependant, après avoir

entendu les explications du rapporteur, j'y ai trouvé un grand intérêt. Sont revenues vers moi plusieurs interrogations que j'avais lorsque j'étais professionnel du droit, champ d'étude où la problématique des compétences territoriales a toujours été un sujet de conflits. À chaque fois que nous avons à faire à un conflit entre deux parties, de nationalités différentes, ou une partie qui commet une infraction dans un autre État, nous avons de fait un sujet délicat à traiter, d'autant plus si les États eux-mêmes n'ont pas établi une sécurité juridique pour les personnes commettant une infraction.

Ce protocole est donc bienvenu car il éclaircit beaucoup de choses. Néanmoins, les compagnies aériennes devraient également balayer devant leur porte car les mauvais comportements sont aussi parfois la résultante de leur propre gestion. J'ai à l'esprit cet exemple de passagers qui viennent d'Alaska, où l'alcool est prohibé, qui boivent énormément dès qu'ils montent dans l'avion. Les mauvais comportements et les actes d'incivilité sont aussi parfois alimentés par ceux qui vendent l'alcool dans l'avion. Certaines mesures sont très simples à prendre et ne font même pas appel au droit, je vous parle ici de ma propre expérience personnelle.

J'aurais deux questions pour monsieur le rapporteur. Sur l'information des passagers relative à la compétence, est-ce qu'il y a une possibilité pour le passager d'être informé de la compétence de l'Etat en cas de problème ? Comment peut-on faire un lien avec les conventions bilatérales qui existent entre deux États par rapport aux ressortissants ? Est-ce que ce protocole peut s'emboîter avec d'autres conventions bilatérales déjà existantes ?

M. Jean Paul Lecoq. Je n'étais pas très décidé à intervenir sur cette convention tant le rapport est précis, bien fait et bien présenté. Mais je suis interpellé par plusieurs éléments. D'abord, si je pense que c'est une bonne chose que le commandant soit le seul maître à bord et l'autorité désignée pour gérer les conflits, cela pose néanmoins question au regard de la formation ou encore de la prise en compte de la responsabilité dans sa rémunération, par exemple. Il faut que le supplément de responsabilité et donc de difficulté soit compensé ; qu'en est-il de cette compensation ?

Le deuxième élément qui m'interpelle concerne la possibilité que l'on signe une convention avec un État qui applique toujours la peine de mort. Je pensais que notre pays ne signerait plus de convention avec ces États. Il m'avait semblé, en effet, que depuis juillet 2007, juste après les élections législatives, nous avons voté à l'Assemblée nationale un texte qui disait que la France n'en signerait plus. Est-ce que cette convention intègre cette dimension ?

Enfin, je pense aussi à la notion d'atterrissage forcé. Le pays d'atterrissage est-il toujours celui écrit sur le billet d'avion, ou celui dans lequel on se pose lorsqu'il y a un atterrissage d'urgence ?

M. Pierre Cabaré. Je trouve que Jean-Michel Clément a mis le doigt sur quelque chose d'important en parlant de l'alcool à bord.

Le commandant est seul à maîtriser l'avion et sa sécurité ainsi la sécurité des passagers. Je crois qu'il faudrait que les compagnies aériennes réfléchissent à donner au commandant de bord plus de vision sur l'entretien de l'avion. Il me semble que cela pourrait être intéressant, je voudrais savoir ce que vous en pensez monsieur le rapporteur.

Ensuite, il faut aussi penser à l'équipage. Ce dernier est en premier plan en relation avec les passagers ; est-ce qu'il ne serait pas possible de leur fournir une formation ou de leur signifier l'importance qu'ils ont ?

Pour les passagers, je trouve que le droit n'est pas toujours bien appliqué, vis-à-vis de passagers qui se comportent de triste façon. Est-ce qu'on peut les laisser comme ça monter dans les avions sans établir une liste qui précise les comportements à risque des passagers ?

M. Jean Paul Lecoq. Quand on parle des aéronefs, on pense souvent à ceux ayant des équipages et de nombreux passagers. Mais il existe également des compagnies aériennes où à bord de l'avion il n'y a que le pilote accompagné de cinq ou six passagers. Dans ces cas-là, la responsabilité ne peut évidemment relever que du pilote. Est-ce que ce protocole concerne aussi ces compagnies où il n'y a que le pilote à bord et quelques passagers ?

Mme Valérie Thomas. J'ai une petite question supplémentaire à poser au rapporteur que je félicite pour ce rapport extrêmement clair. Au moment où cette convention a été élaborée, nous ne connaissions pas encore la crise sanitaire que nous vivons. Cette convention répond-elle à toutes les nouvelles problématiques de respect des règles sanitaires imposées dans les aéronefs qui ont émergé à la l'aune de la crise du Covid-19 ?

M. Pierre Cordier, rapporteur. Je vous remercie, chers collègues, pour vos questions et vos remarques. Il y a dans ce rapport des éléments non pas compliqués mais particulièrement pointus en termes de droit international public. Il me semble important de faire en sorte que ce rapport soit accessible afin qu'il puisse être apprécié par le plus grand nombre, et c'est ce que nous avons essayé de faire.

Monsieur Jean François Mbaye, vous avez évoqué la question de la piraterie, des attentats et de l'attitude des passagers dans ces circonstances. L'objectif de ce protocole est bien de prendre en compte l'évolution de ces menaces, dont font notamment partie les faits de terrorisme mais également les comportements individuels des passagers parfois difficiles à appréhender. Si nous regardons de plus près les statistiques, nous pouvons remarquer que ce sont souvent les mêmes vols qui concentrent toutes ces problématiques. Il convient également de rappeler, comme vous l'avez fait cher collègue, que ce ne sont pas des phénomènes récents. Néanmoins, ces incivilités – même si le mot est un euphémisme dans certains cas – s'accroissent, et il est urgent d'agir du point de vue du droit international et du renforcement du cadre juridique global.

M. Bruno Fuchs nous a exposé un bref rappel historique remontant jusqu'au début des années 1940, et c'était là une belle mise en perspective du sujet qui nous occupe aujourd'hui. Dans notre rapport, nous nous sommes permis de faire débiter nos travaux à partir des années 1960, au cours desquelles le transport aérien s'est énormément développé. Il est cependant effectivement intéressant de noter que dès les années 1940, il y a eu une réelle évolution du droit en ce domaine.

M. Alain David nous a interrogé sur la question des statistiques en France, et je me dois de lui répondre que nous n'avons pas ces statistiques. Effectivement, tous les chiffres que nous avons pu obtenir ne concernent que l'échelle internationale. Il s'agit là également de l'objectif du protocole de ce jour : pouvoir envisager ces sujets sur la base d'une référence internationale regroupant plus de 180 pays, plutôt que nationale.

Néanmoins, il est vrai qu'il pourrait être intéressant de regarder plus en détails les chiffres des vols connaissant le plus de problèmes, mais nous ne disposons pas, à ce jour, de ces statistiques. Je vais tout de même essayer de travailler davantage cette question qui est pertinente, et nous reviendrons vers vous si nous parvenons à obtenir des réponses intéressantes à ce sujet.

En réponse à M. Jean-Michel Clément au sujet de l'information des passagers, je dois dire que les informations sont parfois compliquées à identifier. Si vous me permettez cette analogie, je dirais que cette situation est comparable à celle des contrats d'assurance : il y a des informations que tout passager peut obtenir – à condition de les chercher explicitement - dès lors qu'il prend un billet d'avion, sur ce qu'il faut faire ou ne pas faire, notamment en termes de consommation d'alcool. A ce sujet, le droit permet aujourd'hui aux compagnies de refuser l'accès aux appareils à des passagers en état d'ébriété. C'est aussi en cela qu'intervient le présent protocole : donner des prérogatives supplémentaires aux commandants de bords et aux personnels. Néanmoins, ces évolutions de compétences doivent être accompagnées par des formations et des niveaux de rémunérations correspondants, comme a pu le rappeler, à juste titre, M. Jean-Paul Lecoq. Il existe aujourd'hui des compagnies qui organisent des formations très complètes en direction des commandants de bord et des équipes qui les entourent. Il faut également signaler que dans les vols courts ou régionaux, les personnels à bords sont présents en nombre très limité, bien que le risque d'infractions soit toujours présent. C'est pourquoi il faut permettre, et c'est ce que propose ce présent protocole, aux commandants d'exercer une vigilance accrue lors de la montée à bord des passagers.

Au sujet de la liste des passagers à risque M. Pierre Cabaré, je dois vous répondre qu'il n'existe pas de telle liste à ce jour. Mais c'est effectivement une bonne idée que vous soulevez et qui mériterait d'être développée.

Pour vous répondre, Mme Valéry Thomas, il est vrai de dire que la crise sanitaire que nous connaissons a eu un impact clair sur le nombre de vols. En revanche, les attitudes des passagers restent comparables à celles recensées avant la pandémie de la Covid-19. En valeur absolue, nous nous attendons à constater une baisse en volume des problèmes dans les prochaines années, liée à la diminution des vols. En pourcentage néanmoins, les proportions resteront similaires.

M. Jean-Paul Lecoq nous interrogeait sur l'autorité au sein même de l'aéronef. Cette autorité est assurée par le commandant de bord uniquement, mais il faut ici rappeler que le commandant de bord n'est jamais seul. En outre, le présent protocole prévoit l'intervention de sociétés choisies par les compagnies aériennes afin d'assurer la sécurité à l'intérieur des aéronefs. Ces sociétés existent d'ores et déjà et peuvent permettre aux compagnies de renforcer leurs équipes sur les trajets à risque.

Au sujet des États qui appliquent toujours la peine de mort, je dois ici rappeler que la charte des Nations unies a été signée par un certain nombre de pays qui ne respectent pas les droits de l'Homme au sens large. Ce n'est pas pour autant que ces pays ne siègent pas à l'ONU. Ce que je veux ici dire à M. Jean-Paul Lecoq, c'est que ce protocole a été ratifié dans les années 1960 et 1970 par un peu plus de 180 pays. Parmi ces pays, certains appliquent toujours la peine de mort. Mais dans le cas de troubles ou de détournements d'aéronefs, plusieurs droits s'appliquent. Il y a tout d'abord le droit international qui prime, puis le droit interne de la

nation d'origine des criminels mais également le droit interne du pays où atterrit l'aéronef concerné.

M. Jean-Paul Lecoq. Mais cette question se pose même en l'absence d'un détournement d'avion. Dans certains pays, il suffirait que deux hommes s'embrassent sur la bouche pour que cela soit considéré comme un crime, et peut-être passible de tribunaux et de la peine de mort. Peut-être que les passagers qui montent dans ces avions-là ne mesurent pas le fait que ces actes, considérés comme normaux dans notre pays, pourraient mener à de telles sentences. Je pense que de telles situations posent question, notamment en termes d'effectivité de l'information des passagers. Beaucoup de personnes qui voyagent ne connaissent pas les limites de la loi dans les pays où ils se rendent, et cette situation peut également exister au sein d'un avion, d'où mon interrogation.

M. Pierre Cordier, rapporteur. Cette interrogation nous renvoie à la hiérarchie des normes, qui affirme la prédominance du droit international sur les droits internes.

M. Jean François Mbaye. Permettez-moi une question technique M. le rapporteur. Quand je regarde l'articulation des articles 8 et 10 de cette convention, je me pose la question de l'opportunité de modifier les dispositions de notre droit interne. En effet, serait-il possible de mener des extraditions d'auteurs d'infractions lorsque ces dernières ont été commises sur le territoire d'un État contractant ?

M. Pierre Cordier, rapporteur. Sous réserve d'autres éléments juridiquement plus poussés, ce sont les conventions internationales bilatérales qui s'appliquent entre les différents pays, et qui l'emporteront sur la présente convention.

M. Jean François Mbaye. Je disais cela car nous n'avons pas signé de convention d'extradition avec l'ensemble des pays qui ont signé la convention relative aux infractions survenant à bord des aéronefs. C'est pourquoi je me pose la question de l'articulation de notre droit interne afin de permettre l'effectivité de l'extradition lorsque les méfaits sont commis sur le territoire d'un État avec lequel nous n'avons pas de convention bilatérale d'extradition.

M. Pierre Cordier, rapporteur. Je me permets de vous renvoyer directement à l'article 16 de la convention, qui veut que les questions de l'extradition soient réglées directement par des conventions bilatérales entre pays concernés.

M. Rodrigue Kokouendo, président. La discussion générale est close. Je vais mettre aux voix l'article unique du projet de loi.

La commission adopte, à l'unanimité, le projet de loi autorisant la ratification du protocole portant amendement de la convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs sans modification.

La séance est levée à 10 heures 20.