

La problématique de la « piraterie aérienne »

René Mankiewickz

Volume 8, Number 1, 1977

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/700751ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/700751ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Mankiewickz, R. (1977). La problématique de la « piraterie aérienne ». *Études internationales*, 8(1), 100–112. <https://doi.org/10.7202/700751ar>

LA PROBLÉMATIQUE DE LA « PIRATERIE AÉRIENNE »

René MANKIEWICZ *

Le détournement forcé et illicite d'un avion n'est pas un acte de piraterie au sens traditionnel tel que défini par la convention de Genève sur le droit de la mer. Sous cette réserve il est cependant parfaitement légitime de désigner comme « piraterie aérienne » le crime défini par la convention de La Haye du 16 décembre 1970 pour la répression de la capture illicite des aéronefs, qui a été ratifiée par le Canada et mise en vigueur par des amendements au code criminel. La présente note traite de l'évolution de la « piraterie aérienne » et les mesures internationales prises en vue de la prévenir et de la réprimer.

I - ÉVOLUTION DE LA PIRATERIE AÉRIENNE

Le détournement forcé d'avions fait aujourd'hui partie de l'arsenal des terroristes internationaux. Mais il n'en a pas toujours été ainsi.

En effet, la capture illicite et le détournement d'avions remontent au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale qui a divisé le monde en deux blocs. Mais, contrairement à ce qui s'est passé dans les années 1960 quand plusieurs avions américains ont été détournés sur Cuba, les premiers auteurs de détournements forcés n'ont pas été dénoncés dans la presse occidentale comme « criminels de grand chemin », qui font courir des dangers extrêmement graves pour les transports aériens et compromettent la sécurité de l'aviation civile internationale. Comme ils avaient volé ou fait détourner des avions pour se rendre d'un pays à démocratie populaire vers un pays occidental, ils furent reçus à leur descente de l'avion capturé en véritables héros qui « avaient choisi la liberté ». Aussi bien ignore-t-on généralement que le premier détournement couronné de succès eut lieu en 1948 dans un pays du bloc oriental, et qu'entre 1948 et 1951 il y eut au moins 17 détournements de l'Est vers l'Ouest, soit sept avions tchécoslovaques, trois avions yougoslaves, deux avions hongrois, deux avions roumains, un avion polonais, et un avion soviétique.

Ce qui distingue ces premiers détournements de la majorité de ceux survenus au cours des années 1960 c'est qu'ils n'impliquaient généralement, outre l'équipage, que les passagers intéressés à ce détournement. Il en fut

* *Professeur de droit, Montréal.*

autrement du premier avion détourné vers Cuba (bien avant l'arrivée au pouvoir de Fidel Castro) qui avait à son bord, en plus des trois révolutionnaires qui le firent détourner, des passagers qui n'avaient nullement l'intention de se rendre dans la République cubaine. N'ayant pu atterrir à l'endroit désigné par les partisans de Castro, l'avion s'écrasa, entraînant la mort des 17 personnes à bord.

L'opinion publique fut alertée et les chancelleries s'en préoccupèrent uniquement lorsque les détournements d'avions de lignes américaines vers Cuba furent l'œuvre des partisans de Castro ou de personnes cherchant asile et qui ne trouvaient d'autre moyen de se rendre à Cuba. À la même époque, cependant, d'autres avions furent dirigés de force vers l'Albanie, la Syrie, l'Italie, la Suède, etc. Quand les États-Unis négociaient avec Cuba un traité d'extradition du « pirate de l'air », celui-ci présentait une liste impressionnante de bateaux et d'embarcations de toutes sortes, détournés vers les États-Unis par des « émigrants » cubains. Bien qu'il n'existe pas de statistiques officielles, un auteur français affirme qu'entre 1950 et 1970, « 10 000 passagers ont été victimes de détournements d'avions, appartenant à 32 États, du fait de 230 pirates » et que « le total des victimes a été de 29 tués, dont 6 pirates, et 27 blessés, dont 3 pirates ». Même le Comité de l'intervention illicite, établi par le Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale ne possède pas de données complètes, car il ne connaît que des détournements qui lui sont signalés par les États-membres de cette organisation.

Tous ces détournements avaient pour but principal de permettre à leurs auteurs de se rendre gratuitement, et sans confrontation avec les polices de l'aéroport de départ, vers le pays de leur choix, soit comme réfugiés politiques, soit comme agents révolutionnaires, soit à titre d'expatriés de retour. Aussi bien, quand il fut connu que la Suède ne poursuivait pas les auteurs grecs de détournement qui fuyaient le « régime des colonels », les détournements d'avions vers ce pays se multipliaient jusqu'au jour où le gouvernement suédois entama des poursuites pénales, aboutissant, il est vrai, à des peines relativement légères.

Notons, pour mémoire, que quelques actes isolés de piraterie furent entrepris pour extorquer des sommes importantes des compagnies aériennes. Le cas le plus retentissant fut celui du détournement d'un avion de la ligne australienne Qantas. Inventé par des individus mécontents du pays où ils vivaient, ou désireux de participer à une révolution à l'étranger, le détournement forcé est devenu, depuis 1969, une arme de guerre et de lutte révolutionnaire. Il constitue souvent une véritable opération de guerre et, sous une forme moins violente, un acte de propagande politique et révolutionnaire. Un des exemples les plus spectaculaires a été la capture par les membres du Front de Libération de la Palestine, de trois avions de la B.O.A.C., de la Swissair et de la Panamerican, dont les deux premiers furent dirigés vers le désert jordanien. Les passagers, de nationalités très différentes, dont des Israéliens, furent retenus comme otages et n'ont été libérés qu'en échange de personnes détenues par la Grande-Bretagne,

Israël et la Suisse. Pour bien démontrer sa détermination d'obtenir la libération de ses amis, le Front de Libération détruisait les trois avions détournés.

A – Situation actuelle

Acte de guerre ou de révolution, la piraterie aérienne a acquis maintenant un nouvel aspect dès lors que les passagers de l'avion, victimes innocentes, servent de monnaie d'échange aux auteurs ou bénéficiaires politiques du détournement. Et du même coup, des États-tiers se trouvent à leur insu et contre leur gré, mêlés à la guerre entre le pays des auteurs ou bénéficiaires des détournements, et ses ennemis : ils s'y trouvent impliqués soit parce que la compagnie exploitant l'avion détourné relève de leur juridiction, soit parce qu'il y a à bord des passagers ayant leur nationalité.

À l'échelle où elles se présentent maintenant, ces opérations de piraterie aérienne, alors même qu'elles avortent parfois, constituent un danger réel non seulement pour les compagnies aériennes mais pour l'ensemble de l'aviation civile. En effet, la lutte à bord contre l'auteur du détournement peut mettre en danger la vie des équipages et des passagers, et provoquer la perte de l'avion. De plus, et c'est là un des aspects les plus inquiétants, l'avion détourné constitue un danger réel pour les avions se trouvant à l'improviste sur sa nouvelle route.

B – Détournements particuliers

Ce court rappel historique de la « piraterie aérienne » serait incomplet si nous ne mentionnions pas que le détournement d'avion peut être, et a été, le fait soit du pilote – ce qui permit la capture de M. Moïse Tchombé – soit d'une autorité gouvernementale. En effet, pendant la « guerre d'Algérie », le gouvernement français s'est emparé du leader algérien Ben Bella en donnant à la tour de contrôle l'ordre de détourner l'avion marocain à bord duquel il se trouvait. Mais il est assez symptomatique que ces formes de détournement ne sont pas visées par les multiples mesures prises au cours des années sur le plan international pour la prévention et la répression de la « capture illicite d'aéronefs ».

II – RÉPRESSION SOUS LES LOIS NATIONALES

Avant même la mise en vigueur des dispositions de la convention de La Haye de 1970 et en l'absence de toute loi spéciale, les actes dits de piraterie aérienne ont été punissables d'après les lois nationales. Car ils constituent le plus souvent des délits de droit commun, leurs auteurs pouvant être poursuivis, selon le cas, pour privation de liberté des personnes à bord, pour avoir causé des dommages à un moyen de transport ou de communication, pour possession d'armes ou d'explosifs sans autorisation, etc. Parfois aussi ils peuvent constituer des violations de lois ou de règlements de la navigation aérienne ou du transport par air. Les auteurs du détournement d'un avion polonais vers Berlin-Ouest ont

été condamnés, en novembre 1969, à des peines – il est vrai, légères – par le Tribunal du Gouvernement militaire français de Berlin, en vertu des dispositions de l'ancien Code pénal allemand¹.

Toutefois, à la suite de la multiplication des détournements illicites dans les années 1960, des lois spéciales ont été adoptées, avant 1970, par plusieurs États, sous la pression de l'opinion publique et de certains pays amis. Tel fut le cas notamment dans les États suivants : République fédérale d'Allemagne, Argentine, Australie, Canada, Cuba, États-Unis d'Amérique, France, Mexique, Pays-Bas et Philippines.

A – Problèmes de poursuite et de punition des « pirates aériens »

En fait, la piraterie aérienne ne cause pas de problème nouveau en droit pénal aérien international : la poursuite de tout délit commis à bord d'un aéronef en vol se heurte aux mêmes difficultés. La principale est de pouvoir effectivement poursuivre et punir le délinquant. En effet, dès lors même que l'acte incriminé constitue un délit au lieu où il a été commis, son auteur, au moment de descendre de l'aéronef, peut se trouver à des milliers de kilomètres du pays dont il a enfreint la loi et il peut s'avérer difficile, voire impossible de l'y ramener. Et, même s'il est punissable selon la loi de l'État où il descend de l'avion, cet État peut ne pas avoir intérêt à entamer des poursuites. Il se peut enfin que cet État ne soit pas obligé d'extrader le délinquant au pays où il a commis le délit, ou qu'il refuse l'extradition.

À tous ces égards la « piraterie aérienne » représente toutefois cette caractéristique particulière, mais importante, que le pirate débarque généralement dans un pays dont il est ressortissant ou dont il espère obtenir asile. Ni dans l'un ni dans l'autre cas il ne sera extradé vers l'un des États dans l'espace aérien desquels le délit a été commis ou dont la loi s'applique à ce délit par suite de son application extra-territoriale. Certains États, enfin, refuseront d'engager des poursuites pénales lorsque l'acte de piraterie en question constitue selon leur loi un délit politique. La Convention de La Haye de 1970 a essayé de remédier à cette situation quelque peu paradoxale ; on verra qu'elle n'y a guère réussi.

B – Répression internationale de la « capture illicite d'aéronef » : les insuffisances de la Convention de Tokyo

La convention signée à Tokyo le 14 septembre 1963, relative aux « infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs », est le premier instrument international à traiter de la « capture illicite d'aéronef ». En effet,

1. Pour plus de détails sur la punition encourue pour détournements d'avion selon les lois pénales nationales, voir notre étude « Aspects et problèmes du droit pénal de l'aviation internationale », dans *l'Annuaire français de Droit international*, 1958, et en ce qui concerne plus spécialement le droit canadien antérieur au récent amendement du Code criminel, « Le droit pénal et l'aviation », dans *McGill Law Journal*, 1957.

les États-Unis y firent insérer une disposition (article 11) aux termes de laquelle, en cas d'une telle capture, 1) les États contractants prennent toutes mesures appropriées pour restituer ou conserver le contrôle de l'aéronef au commandant légitime et 2) tout État contractant où atterrit l'aéronef permet aux passagers et à l'équipage de poursuivre leur voyage aussitôt que possible, et restitue l'aéronef et sa cargaison à ceux qui ont le droit de les détenir. Toutefois cette convention ne prévoit pas la punition de l'auteur d'une telle capture. En outre, elle protège insuffisamment les personnes – membres de l'équipage et passagers – qui arrivent, contre leur gré, dans un pays étranger à la suite d'une capture illicite de l'aéronef. Car elle n'interdit pas à cet État de leur appliquer des contraintes administratives ou d'engager à leur égard des poursuites en rapport avec des infractions à sa loi pénale commises autrefois par ces personnes. Ainsi, un passager peut se trouver livré à un pays qui l'avait recherché depuis longtemps aux fins de poursuite pénale mais qui n'avait pu obtenir son extradition. Bien qu'il ne se rapporte pas à un cas de piraterie aérienne le jugement du tribunal correctionnel de Dakar du 4 octobre 1956 dans l'affaire Schreiber (*Revue française de droit aérien*, 1957, p. 377) illustre le cas du passager se rendant coupable d'importation interdite de marchandises alors qu'il n'avait nullement l'intention de se rendre dans ce pays.

Certes l'article 14, paragraphe 2, de la Convention de Tokyo dispose que ni le débarquement, ni la remise, ni la détention dans un pays étranger d'un passager débarqué par le commandant d'aéronef, ni son renvoi « ne sont considérés comme valant entrée sur le territoire d'un État contractant » en ce qui concerne l'application des lois de ce pays. Et les champs d'application matérielle et personnelle de cette disposition, établie en fait dans l'intérêt des États contractants, sont évidemment trop limités et n'assurent pas la protection de l'équipage et des passagers innocents débarqués par suite d'un détournement de l'avion.

C – La Convention de La Haye de 1971

Cette convention constitue un pas décisif vers la répression effective des actes de piraterie aérienne. Sans lui donner une appellation propre, telle que piraterie aérienne ou capture illicite d'aéronefs, et sans préciser des peines minimales et maximales, cette convention érige en infraction pénale que chaque État contractant doit punir de « peines sévères » l'acte commis par

toute personne qui, à bord d'un aéronef en vol, illicitement et par violence ou menace de violence s'empare de cet aéronef ou en exerce le contrôle ou tente de commettre l'un de ces actes, ou est complice d'une personne qui commet ou tente de commettre l'un de ces actes.

La « menace » ne comprend pas seulement le recours à la force physique mais également la violence morale ; mais étant donné le sens du mot anglais *force*, le texte anglais de la convention mentionne aussi « any other from intimidation ».

La violence, ou menace de violence, doit être exercée par une personne à bord. Il en résulte, d'une part, que le complice n'est punissable que dans le cas

où lui aussi s'est trouvé à bord de l'aéronef en vol et, d'autre part, que le détournement effectué par une personne au sol reste en dehors du champ d'application de la convention. Une suggestion de l'Association de droit international (I.L.A.) de rendre la convention applicable à tout détournement forcé et illicite, qu'il soit commis par des personnes à bord ou au sol, et que l'aéronef soit ou non en vol, fut rejetée par la Conférence de La Haye par 35 voix contre 15 et 14 abstentions. De même fut rejetée par 35 voix contre 24 et 11 abstentions, une proposition des Pays-Bas visant à étendre le champ d'application aux complices qui ne se trouvent pas à bord et à la tentative commise au sol. La raison de cette décision négative peut être le fait que le complice qui n'est pas à bord, se trouve dans l'État où il a commis le délit et peut y être puni conformément à ces lois. D'autre part, les conditions de répression et de punition d'une tentative varient d'un État à l'autre.

Une autre restriction indésirable du champ d'application de la convention résulte du fait qu'elle ne s'applique que

si le lieu de décollage ou le lieu d'atterrissage effectif de l'aéronef en question est situé hors du territoire de l'État d'immatriculation.

En conséquence la convention ne s'applique que si l'acte de piraterie a été commis au cours d'un vol entre deux points situés dans deux États différents. Il en résulte aussi qu'en principe elle ne s'applique pas à l'infraction commise au cours d'un vol entre deux points situés dans un même État. Mais, paradoxalement, elle régit le cas où ce vol entre deux points situés dans un même État est effectué par un aéronef immatriculé dans un autre État. C'est dire que l'infraction commise entre Montréal et Toronto à bord d'un avion d'Air Canada échappe à la convention, mais est régie par elle si ce vol est effectué par un aéronef étranger. Cette limitation de la portée de la convention est d'autant plus illogique que l'aéronef étranger volant entre deux points situés dans un même État peut, en vertu d'un contrat d'affrètement ou d'un arrangement de banalisation, être en fait exploité par une compagnie relevant de cet État et que, par ailleurs, un vol à caractère nettement international parce que reliant deux points du territoire de l'État d'immatriculation qui sont séparés par le territoire d'un autre État ou par la haute mer est considéré comme rentrant dans le champ d'application de la convention.

Comme nous l'avons expliqué plus haut, le nœud du problème de la répression effective de détournement d'avion est le manque de compétence juridictionnelle de l'État d'atterrissage (dont le droit pénal, le plus souvent, ne s'applique pas au délit commis à l'étranger) soit son refus d'exercer sa compétence. En effet, nombre d'États refusent en principe de poursuivre leurs ressortissants pour des délits commis à l'étranger et d'entamer des poursuites pénales s'il s'agit d'un délit considéré comme politique.

On ne peut sortir de cette impasse qu'en internationalisant le délit de « piraterie aérienne ». La Convention de La Haye l'a fait dans une certaine mesure, et c'est son mérite essentiel. Mais elle n'est pas allée assez loin dans

cette direction. Aux termes de son article 4, alinéa 2, tout État contractant doit « prendre les mesures nécessaires pour établir sa compétence » à l'égard de la capture illicite « dans le cas où l'auteur présumé de celle-ci se trouve sur son territoire » et s'il refuse de l'extrader à l'État d'immatriculation de l'aéronef, à l'État d'atterrissage ou à l'État du siège principal de l'exploitation ou la résidence permanente de la personne qui a loué un avion sans équipage. Il en résulte que si le pirate aérien a trouvé refuge et n'a pas été puni dans l'État où il a atterri il risque que des poursuites pénales soient engagées contre lui dès qu'il aura quitté cet État.

Mais voici que le bât blesse. L'article 7 de la Convention dispose qu'en cas de refus d'extradition l'État où se trouve le pirate aérien doit

soumettre l'affaire, sans aucune exception et que l'infraction ait ou non été commise sur son territoire, à ces autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale.

Il est précisé, en outre, dans la seconde phrase de cet article, que

ces autorités prennent leur décision dans les mêmes conditions que pour toute infraction de droit commun à caractère grave, conformément aux lois de cet État.

En bon nombre d'États, les dites « conditions » consacrent le « principe de l'opportunité de poursuite » et, notamment, prévoient la non-poursuite des crimes et délits de nature politique commis à l'étranger. La portée réelle de « l'internationalisation » de la piraterie aérienne dépend donc essentiellement de l'interprétation des mots « sans aucune exception » et de la question de savoir si leur portée se trouve limitée par les dispositions de la seconde phrase dudit article 7.

Les débats de la Conférence sur cet article sont peu concluants. Sous l'égide des États-Unis et de l'URSS, plusieurs États et organisations internationales avaient demandé, lors de l'élaboration du projet de convention par le Comité juridique de l'OACI, que la capture illicite soit punie – ou son auteur extradé – même si elle constitue une infraction à caractère politique ou si d'autres dispositions de la loi nationale applicable permettent de ne pas engager des poursuites pénales ou de refuser l'extradition. Le Comité juridique ayant gardé le silence, la conférence diplomatique avait donné suite à cette proposition et inséré dans son projet d'article 7 les mots « quel que soit le mobile de l'infraction ». Or cette rédaction fut vivement critiquée. Aussi bien fut-il décidé, sur la proposition du délégué du Kenya, par 61 voix contre 10 et 11 abstentions, de remplacer les mots « quel que soit le mobile de l'infraction » par les mots « sans aucune exception » empruntés à la première clause résolutoire de la Résolution 2645 (XXV) de l'Assemblée générale des Nations unies.

Cependant les opinions des délégués ont été divisées sur le sens et la portée de ces mots. Toutefois, dès lors que le texte final de la Convention ne comporte ni les mots « motif politique » ni d'autres mots équivalents, il est permis d'affirmer, comme l'ont fait plusieurs délégués, que les mots « sans

aucune exception » interdisent à l'État en question d'invoquer la nature politique du détournement ou d'autres circonstances particulières, pour refuser l'engagement de poursuites pénales et l'extradition. D'autre part, s'il s'ensuit que la Convention n'exclut pas de son champ d'application la capture illicite commise pour des motifs politiques, il n'en est pas moins vrai qu'en vertu de la deuxième phrase de l'article 7, si l'acte de piraterie aérienne a été de nature politique ou si des poursuites sont jugées inopportunes par l'État sur le territoire duquel le pirate aérien est trouvé, et qu'il refuse de l'extrader, il a le droit de ne pas le poursuivre si et dans la mesure où sa loi l'autorise à ne pas engager des poursuites dans le cas « d'une autre infraction de droit commun de caractère grave », soit parce qu'elle est de nature politique, soit parce qu'il n'est pas jugé opportun d'instituer des poursuites.

Sans entrer dans d'autres détails du débat sur l'article 7 il faut noter que l'adoption de l'ensemble de cet article, sur appel nominal, par 61 voix contre 2, et 13 abstentions, peut valablement être invoquée, en faveur d'une stricte interprétation de ses dispositions qui, dès lors, rend obligatoire le choix entre l'extradition et l'engagement de poursuites pénales. Mais étant donné la rédaction lapidaire de sa deuxième phrase, il se peut fort bien que les autorités compétentes, sans s'occuper des travaux préparatoires et de l'histoire de cette disposition, décident de ne pas entamer de poursuites si telle est la décision qu'ils prendraient, « dans les mêmes conditions que pour toute autre infraction de droit commun et de caractère grave, conformément aux lois » de leur pays. Heureusement, le pirate aérien ignore quelle interprétation sera donnée par les autorités de l'État où il veut se rendre après l'atterrissage de l'aéronef détourné. La Convention aura donc le résultat très bienfaisant de le confiner dans son pays d'origine ou d'asile ; car tout autre État pourrait le traduire devant ses tribunaux ou accorder son extradition.

La Convention de La Haye aurait été plus parfaite si elle avait créé une obligation d'extradition dès lors surtout que seul un État décidé à engager des poursuites la demanderait. Or il y eut, à tous les stades des travaux, un accord général de ne pas transformer la Convention en un traité d'extradition. Aussi se limite-t-elle à disposer qu'elle doit être considérée comme un traité d'extradition dans tous les cas où l'extradition est subordonnée à l'existence d'un traité d'extradition, et que le détournement illicite d'avion doit être « de plein droit compris comme cas d'extradition dans tout traité d'extradition conclu entre États contractants ».

Il convient enfin de relever un dernier défaut de la Convention de La Haye : elle ne prévoit pas l'immunité juridictionnelle au profit des personnes, victimes innocentes d'un pirate de l'air, qui se trouvent contre leur gré sur le territoire de l'État d'atterrissage, afin d'empêcher qu'elles puissent servir d'otages, et de les soustraire en même temps aux poursuites pénales pour des infractions qu'elles auraient pu commettre autrefois dans cet État, ou aux mesures de contraintes administratives liées à leur statut personnel ou à leur nationalité – situations qui se sont produites à plusieurs reprises.

III – PROJETS DE MESURES TENDANT À ASSURER L'APPLICATION DE LA CONVENTION DE LA HAYE PAR LES ÉTATS CONTRACTANTS

Au cours des années 1963 et 1970 divers organes de l'Organisation de l'Aviation civile, ainsi qu'une conférence diplomatique convoquée par celle-ci ont examiné la possibilité de prévoir des sanctions à l'égard des États qui ne réprimeraient pas le détournement d'avion conformément aux dispositions de la Convention de La Haye de 1970 (ou le sabotage d'avions et d'installations de navigation aérienne, réprimé par la Convention de Montréal de 1971).

L'initiative en la matière revient au Canada qui, lors de la dix-septième session extraordinaire de l'Assemblée de l'OACI, demanda que l'on examine la question de savoir

s'il est possible d'élaborer une clause standard qui devrait obligatoirement être insérée dans les accords bilatéraux d'échange de droits commerciaux, en vue de permettre la suspension des services aériens à destination et en provenance des États qui manqueraient aux obligations imposées par les conventions qui traitent de capture illicite et d'autres actes illicites d'intervention de l'aviation civile.

Dans une première partie, cette clause devrait énumérer les obligations de l'État où atterrit l'aéronef capturé, y compris les mesures que cet État devrait prendre à l'égard de l'auteur présumé de la capture ; dans une deuxième partie elle stipulerait que

nonobstant tout autre point de la clause de suspension des accords aériens bilatéraux, dans le cas où l'une des parties manque aux obligations énumérées dans cette clause, l'autre partie est fondée à suspendre l'application de l'accord et à suspendre les services de transports aériens internationaux régis par l'accord, moyennant un préavis de 15 jours.

Par la suite les États-Unis proposaient l'élaboration d'une nouvelle convention sur les mesures à prendre à l'égard d'un

État qui retiendrait l'aéronef capturé, ses passagers ou son équipage, à des fins de chantage international.

Leur projet de convention, outre des consultations entre tous les « États intéressés » en vue d'établir les faits, prévoyait la création d'un comité d'enquête dans le cas où l'État sur le territoire duquel se trouve l'auteur présumé de la capture illicite de l'aéronef ne prendrait pas les mesures nécessaires pour assurer sa détention immédiate ou pour l'extrader ou le traduire en justice.

L'URSS de son côté soumettait un projet de protocole portant modification de la Convention de La Haye stipulant que

tout État contractant s'engage à remettre l'auteur d'une infraction à l'État d'immatriculation de l'aéronef lorsque ledit État le demande, sauf lorsque la personne en cause est un ressortissant de l'État sur le territoire duquel se trouve l'auteur de l'infraction.

Lors de l'étude de ces diverses propositions par le Comité juridique de l'OACI en janvier 1973, la France proposa d'insérer les dispositions matérielles de la Convention de La Haye (articles 1 à 11) à la Convention de Chicago relative à l'aviation civile internationale et de stipuler, conformément à l'article 94 de cette Convention, que tout État qui n'aurait pas ratifié ces modifications dans le délai fixé par l'Assemblée, cesse d'être membre de l'OACI. Le projet français qui fut ensuite appuyé et amendé par d'autres États, aurait eu pour effet de rendre les articles 54, 55, 84ss de la Convention de Chicago applicables à une violation des dispositions de la Convention de La Haye, ouvrant ainsi une nouvelle voie au Conseil de l'OACI pour recommander le cas échéant des mesures appropriées à l'égard d'un État-membre qui aurait enfreint les obligations prévues par la Convention de La Haye.

Aucune de ces propositions n'ayant réussi, ni sous sa forme originale, ni avec les divers amendements proposés au cours des débats, l'accord d'une majorité des membres du Comité juridique de l'OACI, le Conseil de cette organisation décida de convoquer simultanément, à Rome en août 1973, une session extraordinaire de l'Assemblée de l'OACI et une conférence diplomatique. La première devait examiner la proposition française sous sa forme originale et sous sa forme amendée par la Suisse et le Royaume-Uni ; la seconde devait traiter d'une proposition des pays scandinaves qui avaient repris et amélioré le projet de convention proposé par les États-Unis, ainsi que le projet de protocole proposé par l'URSS. Comme les travaux de ces deux instances internationales se sont soldés par un échec, il est inutile d'examiner les mérites des différentes propositions et les débats auxquels elles ont donné lieu. Mais il n'est pas sans intérêt de souligner très brièvement les problèmes majeurs que soulève la prise de sanctions à l'égard d'un État qui refuse de punir ou d'extrader un pirate aérien².

La mise en œuvre de sanctions de la part d'États à l'égard d'un État qui, ayant ratifié la Convention de La Haye, ne l'applique pas, présente, outre de subtiles problèmes juridiques, de nombreuses difficultés pratiques dont voici les plus graves. Si la sanction, comme l'avait proposé le Canada, consiste dans la suspension des services aériens en provenance ou à destination de cet État, elle nuit à l'aviation et aux intérêts économiques et politiques des États qui l'imposent, tout autant qu'à ceux de l'État contre lequel elle est décrétée. À moins qu'elle ne soit prise et mise en vigueur par tous les États du monde, d'autres en profiteront : les services suspendus seraient assurés par d'autres États, de sorte que les États fidèles à leurs engagements subiraient des dommages qui pourraient être importants et durables, voire irréparables. Est-il nécessaire de rappeler, en outre, qu'une convention prévoyant de telles sanctions ne saurait stipuler que celles-ci s'appliqueraient à l'égard d'un État qui aura choisi d'y rester étranger.

2. Pour un rapport sommaire des travaux de l'Assemblée extraordinaire et de la conférence diplomatique de Rome, voir la note publiée par M. Gilbert GUILLAUME, président du Comité juridique de l'OACI et de la conférence de Rome, dans *Revue française de Droit aérien*, 1974, n° 1.

En outre, si l'on veut décréter des sanctions il faut créer un organe autorisé à décider s'il y a eu violation d'une obligation imposée par la Convention de La Haye, et qui soit en mesure, si nécessaire, de procéder à une enquête, pourvu évidemment que l'État présumé être en faute s'y prête, et à laquelle un État qui n'est pas partie à la Convention aura le droit de ne pas collaborer. Le détournement d'un avion créant souvent une situation d'urgence, ledit organe, à moins d'être permanent, devrait être composé de manière à ce que ces membres puissent se réunir dans les délais les plus brefs. Aussi bien ceux-ci devraient-ils être désignés d'avance pour éviter la perte de temps pour leur sélection.

Comment cet organe devra-t-il être composé ? Comprendra-t-il les personnes représentant les États intéressés, à savoir l'État d'atterrissage « fautif », l'État d'immatriculation de l'aéronef détourné et les États dont ressortissent les personnes à bord de cet avion, qui peuvent être de nationalités diverses ? Si, par contre, il est composé de représentants d'États « neutres », il faudrait régler le statut qu'auront au cours de l'enquête les États intéressés et l'État dans lequel l'aéronef détourné a atterri.

Il est assez remarquable qu'au cours des débats au sein des différentes instances de l'OACI et de la conférence diplomatique de Rome, aucun État n'ait suggéré de charger le Conseil de l'OACI, organe siégeant en permanence, d'assurer le respect de la Convention de La Haye (et aussi de la Convention de Montréal). Bien que la proposition française et la proposition analogue présentée par le Royaume-Uni et la Suisse visant à amender la Convention de Chicago aient été rejetées, rien dans cette convention ne semble interdire de confier au Conseil pareille fonction. Bien au contraire, en l'assumant il remplirait pleinement le rôle que cette convention lui a assigné, à condition, bien entendu, que le Conseil veuille bien donner aux dispositions de ce traité une interprétation courageuse, conforme à leur esprit et aux nécessités de l'heure, plutôt que d'en restreindre systématiquement la portée comme il l'a fait dans le passé.

En effet, la « piraterie aérienne » et ses conséquences, notamment l'impunité du pirate prétendant avoir agi pour des motifs politiques, empêchent de « préserver entre les nations et les peuples du monde l'amitié et la compréhension », « d'éviter la mésentente entre les nations et les peuples ». Elles font fi des « besoins des peuples du monde en matière de transports aériens sûrs, réguliers, efficaces et économiques » dont la promotion figure parmi les « buts et objectifs » de la Convention de Chicago et de l'OACI³. Bien plus, « le développement ordonné et sûr de l'aviation civile internationale dans le monde entier » et la « sécurité de vol dans la navigation aérienne internationale », que l'OACI doit encourager et assurer, sont sérieusement compromis par chaque détournement d'avion puisqu'il met en danger, tant la vie des personnes à bord, que les avions se trouvant sur la route de l'avion détourné. En plus, le refus de punir ou d'extrader les auteurs ou complices de détournement constitue, en fait, un encouragement à ces actes

3. Voir Préambule et articles 44 a) d) h) de la Convention de Chicago.

criminels, pleins de danger pour les transports aériens. En faisant ainsi, par ricochet, obstacle à la réalisation des buts et objectifs de la Convention de Chicago, ce refus constitue une violation évidente des obligations fondamentales incombant aux États-membres de l'OACI.

Il s'ensuit qu'en application des dispositions de l'article 54, alinéas j) et n) de la Convention, le Conseil de l'OACI a le droit, voire l'obligation de « signaler » cette « infraction » à la Convention de Chicago aux États contractants et de procéder à un examen de la question, pour autant qu'un État contractant le demande. Il a en plus la « faculté » d'en traiter par application des dispositions de l'article 55, alinéa e) en « enquêtant sur cette situation qui paraît comporter pour les développements de la navigation aérienne des obstacles qui peuvent être évités » et en publiant « les rapports qui lui semblent indiqués ».

La Convention de Chicago n'interdit point au Conseil, à la suite de ces examens et enquêtes, de formuler des recommandations à l'adresse des États contractants. L'on ne conçoit pas pourquoi ces recommandations ne pourraient comprendre la mise en œuvre de sanctions à l'égard d'un État jugé « fautif ». Ce n'est que dans le cas où le comportement de cet État constituerait un danger pour la « paix du monde » que le Conseil de l'OACI devrait se désister au profit du Conseil de sécurité de l'ONU.

Certes, la Convention de Chicago ne prévoit pas expressément des sanctions en cas d'inobservation fautive de ces dispositions, de sorte que les mesures de contrainte ou de sanctions à l'égard d'un État délinquant, recommandées éventuellement par le Conseil, n'auront pas force obligatoire. À l'encontre de cet argument valable il convient de rappeler, d'une part, qu'une recommandation du Conseil de l'OACI, surtout lorsqu'elle est adoptée à l'unanimité ou à une très forte majorité, crée néanmoins une obligation d'une force morale non négligeable et que, d'autre part, les sanctions obligatoires décrétées par le Conseil de sécurité sont loin d'être appliquées strictement par tous les membres de l'ONU. Tel, il est vrai, pourrait être aussi le sort de sanctions ou d'autres mesures de contraintes valablement recommandées par l'OACI.

Certains sont convaincus que la diminution, toute relative, des actes de « piraterie aérienne » au cours des dernières années est due à l'entrée en vigueur de la Convention de La Haye, suivie en 1971 par la Convention de Montréal relativement au sabotage d'avions et d'installation de navigation aérienne. Pourtant certains événements survenus depuis lors, notamment le détournement spectaculaire d'un avion sur Entebbé, montrent que si le but poursuivi est « sacré », la menace d'une répression pénale n'empêche pas la commission d'actes de « piraterie aérienne ».

IV – AUTRES MESURES PRISES PAR L'OACI

Alors que la répression effective des actes de piraterie aérienne reste aléatoire, l'OACI a pris un certain nombre de mesures destinées à les prévenir. Ainsi elle a promulgué une Annexe à la Convention de Chicago comportant des

normes et pratiques recommandées en vue d'assurer la sécurité de la navigation aérienne, et d'introduire dans d'autres annexes des dispositions susceptibles d'empêcher des actes de « piraterie aérienne », telle la fouille des passagers et de leurs bagages, la protection spéciale à accorder à certains avions, etc. En outre, elle a publié et tient à jour un *Manuel de Sécurité* qui décrit les mesures que les États ont intérêt à prendre pour assurer la sécurité des avions.

En outre, son Conseil a établi un Comité de l'intervention illicite dans l'aviation, qui, composé de membres de ce Conseil, doit étudier les actes de « piraterie aérienne » qui sont portés à sa connaissance par un État et, s'il y a lieu, recommander des mesures susceptibles d'empêcher leur répétition. Or, ce Comité n'a pas été saisi de tous les détournements d'avions survenus depuis sa création.

Ce comité a aussi le droit, sous certaines conditions, d'offrir les bons offices de l'Organisation aux États concernés par un acte de « piraterie aérienne » ; il n'a jamais eu l'occasion de le faire.

* * *

Peut-on avancer un pronostic quant à l'avenir ? Comme la « piraterie aérienne » est de nos jours liée de plus en plus aux guerres de libération et aux luttes contre des régimes totalitaires, il est à craindre qu'elle ne disparaîtra qu'avec elles.