

N° 358

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 juin 1989.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi tendant à renforcer la sécurité des aérodrômes et du transport aérien et modifiant diverses dispositions du code de l'aviation civile,

Par M. Paul MASSON,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Paul Girod, Louis Virapoullé, vice-présidents ; Germain Authié, René-Georges Laurin, Charles Lederman, secrétaires ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Jean Bénard-Mousseaux, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Auguste Cazalet, Henri Collette, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Michel Darras, André Dagnac, Marcel Debarge, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Bernard Laurent, Paul Masson, Jacques Mossion, Hubert Peyou, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Georges Treille.

Voir les numéros :
Sénat : 299 et 367 (1988-1989).

Transports.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSÉ GÉNÉRAL	3
I. L'intégration en droit français du protocole de Montréal	4
II. Le dispositif de fouille et de contrôle	7
III. Le problème des zones interdites de survol	9
IV. Le problème de l'article 18	10
V. Les orientations de votre commission	10
EXAMEN DES ARTICLES	13
. <i>Article 4</i> : Aggravation des peines applicables aux cas de survol illicite des zones interdites du territoire	13
. <i>Article 12</i> : Répression des actes de terrorisme commis sur les aéroports intérieurs	14
. <i>Article 13</i> : Compétence des juridictions françaises à l'égard des auteurs d'actes de terrorisme commis sur les aéroports étrangers	15
. <i>Article 14</i> : Fouille et contrôle dans les zones non librement accessibles des aérodromes	17
. <i>Article 18</i> : Représentation des personnels de la compagnie Air France	17
AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION	19

Mesdames, Messieurs,

Notre Haute Assemblée est saisie du projet de loi n° 299 (1988-1989) tendant à renforcer la sécurité des aérodromes et du transport aérien et modifiant diverses dispositions du code de l'aviation civile.

Ce projet se propose quatre objectifs :

En premier lieu, il accroît les obligations qui pèsent sur les équipages et les compagnies en matière de sécurité des vols. A cet égard, le projet correctionnalise un ensemble d'infractions aux règles de sécurité jusqu'alors punies de seules peines contraventionnelles.

Ensuite, le texte renforce la répression des violations des interdictions de survol de certaines zones du territoire, et plus particulièrement de la Ville de Paris.

A cette occasion, il redéfinit les conditions d'interception des aéronefs sur la base du mécanisme défini par la convention de Chicago du 7 décembre 1944 relative à l'aviation civile internationale.

Ensuite, le projet refond les procédures de fouille et de contrôle applicables dans les aéroports internationaux et les aéroports intérieurs.

Enfin, le texte soumis à notre examen se propose d'intégrer dans notre ordre juridique les dispositions du protocole de Montréal du 24 février 1988, additionnel à la convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, fait, dans la même ville, le 23 septembre 1971.

Ce protocole prévoit que les Etats signataires s'engagent, s'ils ne l'ont pas extradé, à poursuivre et juger l'auteur d'actes de terrorisme perpétrés dans l'enceinte d'un aéroport international, lorsque l'auteur des faits est trouvé sur le territoire de l'Etat signataire.

*

* *

Votre commission des Lois a tenu à se saisir pour avis des dispositions du projet touchant au protocole de Montréal, à la fouille et au contrôle, et aux interdictions de survol.

Votre commission a également jugé nécessaire d'examiner le texte de l'article 18 du projet quant à sa validité constitutionnelle.

*

* *

I. L'intégration en droit français du protocole de Montréal

Le protocole de Montréal, dit "protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale" trouve son origine dans une proposition formulée par le Canada lors de la 26ème session de l'Assemblée de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI), en septembre 1986, à la suite d'attentats sanglants survenus aux aéroports de Rome et de Vienne en décembre 1985.

La proposition canadienne a eu pour objet de prévoir l'élaboration d'un instrument efficace de répression des actes de terrorisme commis dans les aéroports internationaux. Elle a été appuyée par une quarantaine de pays, dont la France, et adoptée à l'unanimité par l'Assemblée générale dans sa résolution A-26-4, à la suite de la conférence réunie à Montréal du 9 au 24 février 1988.

Le protocole complète la convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, signée à

Montréal le 23 septembre 1971, convention à laquelle la France a adhéré le 10 décembre 1975, et étend le champ d'application de cette convention dont le texte ne visait que les actes illicites commis dans un aéronef en vol, contre un aéronef en service ou contre des installations ou services de navigation aérienne.

Le protocole, comme la convention, se propose de lutter contre un ensemble d'actes illicites de violence compromettant la sécurité des personnes dans des aéroports internationaux et mettant en danger la sécurité de l'exploitation de ces aéroports, actes dont le développement, rappelle le protocole, "mine la confiance des peuples du monde dans la sécurité de ses aéroports et perturbe la sécurité et la bonne marche de l'aviation civile pour tous les Etats".

*

* *

a) Le protocole définit les infractions qui font l'objet du dispositif de répression. Il prévoit ainsi la poursuite de toute personne qui, illicitement et intentionnellement, à l'aide d'un dispositif, d'une substance ou d'une arme :

- accomplit, à l'encontre d'une personne, dans un aéroport servant à l'aviation civile internationale, un acte de violence qui cause ou est de nature à causer des blessures graves ou la mort ;

- détruit ou endommage gravement les installations de l'aéroport, ou des aéronefs qui ne sont pas en service et qui se trouvent dans l'aéroport.

L'acte poursuivi doit, en outre, compromettre ou être de nature à compromettre la sécurité dans l'aéroport.

b) Le protocole définit ensuite le **dispositif de répression**.

En premier lieu, il prévoit que les Etats signataires ont l'obligation de soumettre l'affaire à leurs tribunaux ou de décider l'extradition du coupable. A ce dernier titre, aux termes du protocole, les infractions qu'il définit relèvent des différents cas d'extradition inclus dans les traités liant les Etats contractants.

Ensuite, il prévoit l'obligation pour les Etats signataires d'établir leur compétence, quelle que soit la nationalité de l'auteur ou de la victime de l'acte et quel que soit le lieu où il a été commis, quant à la poursuite et au jugement de l'auteur de l'infraction qui se trouve sur le territoire de l'Etat signataire.

*

* *

Le protocole se propose ainsi une meilleure appréhension du terrorisme aérien quant à ses manifestations au sol.

*

* *

L'intégration du protocole dans notre droit positif fait l'objet de l'article 13 du projet soumis à notre examen.

Dans une première partie, l'article prévoit la compétence des juridictions françaises à l'égard des auteurs des infractions définies dans leurs grandes lignes, par le protocole.

L'article complète ainsi notre ordre juridique qui prévoit déjà plusieurs cas de compétence des juridictions françaises à l'égard d'infractions commises par des individus de quelque nationalité qu'ils soient et où qu'ils se trouvent :

- l'article 689-2 du code de procédure pénale, qui prévoit la poursuite des auteurs d'actes de torture définis par la convention de New-York du 10 décembre 1984 ;

- l'article 689-3 du même code, qui met au point le dispositif de jugement des auteurs d'actes terroristes, en application de la convention européenne pour la répression du terrorisme signée à Strasbourg le 27 janvier 1977 ;

- l'article L. 121-8 du code de l'aviation civile prévoyant le jugement des auteurs de détournements d'avions, en application de la

convention du 23 septembre 1971 citée plus haut. L'article 13 étend aux cas de terrorisme au sol la matière de l'article L. 121-8.

On rappellera que, dans l'état actuel de notre droit, les auteurs d'infractions commises à l'étranger ne sont jugés par les juridictions françaises que dans deux cas :

- s'ils sont de nationalité française, s'il s'agit de crimes, ou encore d'un délit considéré comme tel par l'Etat étranger ;

- s'ils sont de nationalité étrangère, mais à la condition que la victime soit de nationalité française.

Ces conditions de nationalité ne sont pas retenues dans le régime défini par le protocole, par l'article L. 121-8 et par les articles 689-2 et 689-3.

*

* *

On notera que la notion d' "aéroport international" est au centre du dispositif : elle englobe les aérodromes affectés au trafic international et est indépendante de la nationalité des passagers.

*

* *

II. Le dispositif de fouille et de contrôle

Dans un article 14, le projet soumis à notre examen propose, dans un deuxième temps, de refondre les conditions dans lesquelles des fouilles et des contrôles sont conduits sur les aéroports internationaux et les aéroports intérieurs établis sur notre territoire.

Le régime de fouille et de contrôle est actuellement défini par l'article L. 282-8 du Code de l'aviation civile.

Cet article prévoit que lorsque la sûreté des vols l'exige, les officiers de police judiciaire assistés d'agents de police judiciaire peuvent, pour les transports par air effectués en régime intérieur, procéder à la visite des personnes, des bagages, du fret et des colis postaux. Pour les vols internationaux, ces officiers et agents peuvent, dans les mêmes conditions, procéder à la visite des bagages mais, dans ce cas, en liaison avec le service des douanes, et à la visite des personnes, à condition que ces personnes s'apprentent à prendre place à bord d'un aéronef.

L'article 13 modifie la rédaction de l'article L. 282-8.

Il prévoit, en premier lieu, d'insister sur le caractère préventif des fouilles et contrôles opérés par les personnels habilités.

Il unifie ensuite le régime intérieur et le régime international.

Puis, l'article opère une distinction entre les principes de fouille des personnes et les conditions de visite des bagages, du fret et des colis postaux.

En outre, l'article propose quatre innovations de fond.

En premier lieu, dans le but de faciliter la surveillance et de diminuer l'attente, l'article prévoit que **des policiers ou des gendarmes auxiliaires** pourront assister les officiers de police judiciaire dans leur mission.

Ensuite, l'article permet de conduire des fouilles dans les **aéronefs et les véhicules situés dans les zones de fouille**.

Puis, en ce qui concerne la fouille des bagages et des véhicules, l'article permet que cette tâche soit menée par les **personnels des entreprises de transport aérien** et par les personnes publiques chargées d'une exploitation aéroportuaire. Cependant, dans les deux cas, les personnels doivent être agréés par le Procureur de la République.

Enfin, l'article redéfinit les zones de fouille et de contrôle. Dans le régime actuel, ces opérations peuvent être conduites en toutes zones. Dans le texte présenté à notre examen, il ne s'applique plus qu'aux zones non librement accessibles au public, réservant l'application du droit commun aux zones ouvertes.

On rappellera que les zones non librement accessibles sont déterminées par le préfet, en vertu de son pouvoir de police.

III. Le problème des zones interdites de survol

Dans son article 4, le projet soumis à notre examen se propose de réprimer plus sévèrement le survol des zones interdites définies par l'autorité compétente.

Les conditions de répression d'un tel survol sont actuellement prévues à l'article L 150-4 du code de l'aviation civile. L'article L 150-4 prévoit que le pilote sera l'objet de poursuites s'il n'observe pas les règles d'atterrissage au sortir de la zone interdite, fixée par le deuxième alinéa de l'article L 131-3 ou s'il viole les règles d'interdiction fixées par le premier alinéa.

L'article 4 du projet clarifie le schéma de répression et majore le quantum de la peine. Désormais, le contrevenant fera l'objet d'une sanction par le fait même d'un survol d'une zone interdite, que ce survol résulte d'une maladresse ou d'une négligence.

De même, il sera l'objet de poursuites s'il s'engage délibérément ou se maintient au-dessus d'une telle zone, ou s'il ne respecte pas les injonctions d'atterrissage.

L'article majore ensuite le quantum des peines applicables. On retiendra particulièrement le quantum défini à l'égard du pilote s'engageant ou se maintenant sciemment dans une zone interdite : ce comportement fera l'objet d'une peine d'emprisonnement de trois mois à un an et d'une amende de 15 000 F à 300 000 F ou de l'une de ces deux peines seulement.

De la sorte, le pilote pourra faire l'objet d'une procédure dite de flagrant délit, par application de l'article 395 du code de procédure pénale.

Ce nouveau dispositif a pour objet de réprimer d'une manière plus efficace les différentes opérations de survol illicite de Paris observées ces dernier mois.

IV. Le problème de l'article 18

Bien que la matière de l'article 18 ne relève pas de sa compétence, votre commission vous proposera de vous arrêter à l'examen de la constitutionnalité de l'article.

En effet, l'article prévoit qu'un décret pourra apporter des modifications au régime de représentation des personnels navigants de la Compagnie Air France par dérogation aux articles L 433-2 et L 435-4 du code du travail.

Ainsi, l'article 18 permet au décret de déroger à deux articles de nature législative du code du travail.

Cette démarche paraît contraire à la Constitution et, singulièrement, à son article 37, alinéa 2.

En effet, ainsi que votre Commission a pu le rappeler dans d'autres circonstances (notamment sur le projet de loi relatif aux organismes de placement collectif en valeurs mobilières débattu au cours de l'automne dernier), la modification de dispositions législatives par le jeu d'un décret ne peut être autorisée qu'après que le Conseil constitutionnel se soit prononcé sur le caractère législatif ou réglementaire du texte sujet à modification, en application de l'article 37.

En revanche, un simple recours à la loi apparaît constitutif d'un détournement de procédure constitutionnelle, contraire à la seule procédure de délégalisation prévue par l'article 37.

V. Les orientations de votre commission

Votre commission a adopté quelques amendements au projet de loi soumis à notre examen s'orientant autour de trois orientations.

En premier lieu, votre commission propose une meilleure adéquation du texte de l'article 13 établissant la compétence universelle des juridictions françaises et du texte du protocole de Montréal.

Elle proposera, a cet égard, un amendement présenté dans le cadre de l'examen des articles.

Ensuite, votre commission vous propose d'étendre le dispositif de fouille et de contrôle défini par le projet à l'ensemble des zones de l'aéroport, comme c'est le cas actuellement.

Enfin, s'agissant de l'article 18, elle vous propose de ne pas retenir le principe d'une modification d'un texte de nature législative par le jeu d'un décret simple.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 4

Aggravation des peines applicables aux cas de survol illicite des zones interdites du territoire

L'article 4 du projet est le premier des articles que votre commission des Lois s'est proposée d'examiner pour avis.

Cet article a pour objet d'aggraver les peines applicables aux différents cas de survol illicite des zones interdites du territoire.

L'article prévoit, en premier lieu, une amende de 15.000 à 100.000 francs et un emprisonnement de un à six mois ou l'une de ces deux peines seulement pour le pilote qui, par maladresse ou négligence, aura survolé une zone interdite.

L'article punit ensuite d'une peine d'emprisonnement de trois mois à un an et d'une amende de 15.000 à 3.000.000 de francs ou de l'une de ces deux peines seulement :

a) le pilote qui se sera sciemment engagé ou maintenu au dessus de la zone ;

b) celui qui ne se sera pas conformé aux ordres de l'autorité.

Le présent article se propose une meilleure protection des zones interdites.

Il se propose ensuite de permettre l'application de la procédure de flagrant délit au pilote qui viole intentionnellement les règles de survol.

La mise en oeuvre de la procédure, prévue à l'article 395 du code de procédure pénale, est rendue possible par la majoration du maximum de l'emprisonnement prévu au seuil d'un an.

En effet, le deuxième alinéa de l'article 395 prévoit qu'en cas de délit flagrant, si le maximum de l'emprisonnement prévu par la loi est au moins égal à un an sans excéder cinq ans, le Procureur de la République, s'il estime que les éléments de l'espèce justifient une comparution immédiate, peut traduire le prévenu sur le champ devant le tribunal.

On rappellera que conformément à la tradition, les zones interdites sont fixées par arrêté du Ministre.

Votre commission émet un avis favorable à l'adoption du présent article.

Article 12

Répression des actes de terrorisme commis sur les aéroports intérieurs

L'article 12 du projet soumis à notre examen prévoit d'appliquer aux aéroports intérieurs les conditions dans lesquelles ces actes font l'objet de poursuites, sur les aéroports internationaux, au titre du protocole de Montréal.

L'article prévoit la poursuite des individus ayant interrompu, à l'aide d'un dispositif matériel, d'une substance ou d'une arme, le fonctionnement ou service d'un aérodrome, lorsque cet acte atteint ou est de nature à porter atteinte à la sécurité des personnes ou des biens à l'intérieur de l'aéroport.

Votre commission proposera, à l'occasion de l'examen de l'article 13, une meilleure adéquation du texte de l'article et du protocole de Montréal.

En effet, le protocole de Montréal prévoit la mise en oeuvre des procédures lorsque l'auteur des violences s'est aidé "d'un dispositif, d'une substance ou d'une arme".

L'article 13, pour sa part, retient les notions de "dispositif matériel", "substance" ou "arme".

Par parallélisme, le présent article comprend ces mêmes notions.

Votre commission proposera un amendement supprimant l'adjectif "matériel" qui n'est pas conforme au texte de la convention.

Elle vous proposera une démarche identique au présent article.

Article 13

Compétence des juridictions françaises à l'égard des auteurs d'actes de terrorisme commis sur les aéroports étrangers

L'article 13 du projet soumis à notre examen propose l'intégration dans notre ordre juridique des dispositions du protocole de Montréal du 24 février 1988 prévoyant la compétence des Etats signataires à l'égard des auteurs d'actes de terrorisme, quelle que soit leur nationalité et où que ces actes aient été commis, trouvés sur le territoire de l'Etat signataire.

Cette règle de compétence traduit le souci d'une meilleure coopération judiciaire entre les Etats signataires. En effet, il est admis traditionnellement, au moins en droit français, que les actes commis à l'étranger par des ressortissants de nationalité étrangère ne relèvent pas de la juridiction nationale, sauf s'ils des nationaux ou les intérêts de l'Etat.

Cependant il peut être utile que ces personnes puissent être jugées par la juridiction de l'Etat où elles ont pu trouver refuge. C'est pourquoi les conventions d'entraide du type du protocole de Montréal prévoient généralement que les Etats signataires s'engagent à poursuivre et juger l'intéressé lorsqu'il se trouve sur leur territoire.

La règle est d'une portée pratique considérable : la grande criminalité est une criminalité internationale qui tire son efficacité de l'existence des frontières. Il n'est pas une seule affaire importante qui n'ait impliqué, à cet égard, des criminels établis à l'étranger ou des criminels opérant au travers des frontières.

C'est la raison pour laquelle plusieurs conventions ont prévu cette compétence des juridictions françaises. On note en premier lieu la convention de Montréal du 23 septembre 1971, citée plus haut, qui, à l'égard des auteurs de détournements d'avions, a donné lieu à l'article L. 121-8 du code de l'aviation civile.

Ensuite, on note la Convention de New-York du 10 décembre 1984 prévoyant la compétence universelle des Etats signataires à l'égard des auteurs d'actes de torture. Cette convention

a été transposée dans notre ordre juridique par la loi n° 85-1407 du 30 décembre 1985, au titre d'un article 689-2 du code de procédure pénale.

On mentionnera enfin la Convention européenne pour la répression du terrorisme signée à Strasbourg le 27 janvier 1977 qui a été intégrée dans notre législation par la loi n° 87-541 du 16 juillet 1987 portant création d'un article 689-3 du code de procédure pénale.

Il est à noter cependant que le principe de compétence universelle n'oblige au jugement sur place, dans ces différents cas comme dans le cas soumis à notre examen, que si l'Etat n'extrade pas le coupable. Néanmoins, la règle garde toute son utilité dans la mesure où les procédures d'extradition ne sont pas toujours pleinement efficaces.

En effet, l'extradition est la procédure par laquelle un Etat livre à un autre Etat un individu poursuivi, conformément à une convention, et en vertu de principes codifiés. Or la convention énumère généralement les cas dans lesquels l'extradition est possible. Ce point est une des faiblesses du dispositif qui ne peut être actualisé qu'avec difficulté et qui ne couvre pas nécessairement certaines infractions particulières.

*

* *

L'article 13 prévoit que peut être poursuivi et jugé par les juridictions françaises quiconque s'est rendu coupable, hors du territoire de la République, à l'aide d'un dispositif matériel, d'une substance ou d'une arme, d'une série d'infractions énumérées par l'article.

Ces infractions sont, pour l'essentiel, les infractions d'assassinat, de meurtre, de coups et blessures volontaires, de destruction par explosif et les infractions d'ordre technique définies par le code de l'aviation civile. On notera que l'individu peut être poursuivi et jugé dans les conditions définies plus haut "s'il se trouve" en France et non, comme le prévoient les articles 689-2 et 689-3 du code de procédure pénale, "s'il est trouvé" en France.

Votre commission vous a indiqué que l'expression "dispositif matériel" ne lui paraissait pas conforme au texte de la convention qui prévoit une référence à la notion de "dispositif".

Cette référence, au demeurant, est plus large : elle couvre aussi bien la notion de dispositif matériel que celle de dispositif immatériel à laquelle peuvent être assimilées certaines procédures d'intimidation (ainsi, les simples démonstrations médiatiques).

Sous réserve de l'amendement qu'elle vous propose en conséquence, votre commission donne un avis favorable à l'adoption du présent article.

Article 14

Fouille et contrôle dans les zones non librement accessibles des aérodromes

Au titre d'un article L. 282-8 nouvellement rédigé, l'article 14 du projet soumis à notre examen redéfinit les conditions de fouille et de contrôle des zones non librement accessibles des aérodromes.

Votre commission a présenté les grandes lignes de ce nouveau dispositif dans le cadre de l'exposé général du présent rapport. On rappellera que l'article se propose d'améliorer et de rationaliser le dispositif de fouille, en définissant de nouvelles catégories de personnels qualifiés, en développant les cas de fouille et en rationalisant les procédures.

Votre commission vous propose, par amendement, d'étendre le dispositif à l'ensemble des zones de l'aéroport, conformément au droit actuel.

Article 18

Représentation des personnels de la compagnie Air France

L'article 18 du projet soumis à notre examen se propose une redéfinition des conditions de représentation des personnels de la compagnie Air France.

La matière de cet article ne concerne pas votre commission saisie pour avis. Néanmoins son attention a été arrêtée par le fait que

l'article permet à un décret simple de déroger à des règles de nature législative du code du travail.

Votre commission a indiqué, dans le cadre de l'exposé général du présent rapport, les objections d'ordre constitutionnel qu'elle formule à l'égard de ce dispositif.

Sur cette base, elle vous propose un amendement de suppression de l'article.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, et sous réserve des amendements qu'elle vous propose, votre commission émet un avis favorable à l'adoption du présent projet de loi.

AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION

Art. 12

Amendement : Dans le texte proposé par cet article pour le 5°) de l'article L. 282-1 du code de l'aviation civile, supprimer le mot :

matériel

Art. 13

Amendement : Dans le premier alinéa du texte proposé par cet article, pour l'article L. 282-4-1 du code de l'aviation civile, supprimer le mot :

matériel

Art. 14

Amendement : Dans le premier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L. 282-8 du code de l'aviation civile, remplacer les mots :

**dans les zones non librement accessibles au public des
aérodromes et de leurs dépendances**

par les mots :

dans les aérodromes et leurs dépendances

Art. 18

Amendement - Supprimer cet article.