

La menace aérienne non militaire

un défi pour la communauté internationale

COMMANDANT ANNE DE LUCA, PHD, ARMÉE DE L'AIR FRANÇAISE*

La seule voie qui offre quelque espoir d'un avenir meilleur pour toute l'humanité est celle de la coopération et du partenariat.

Kofi Annan, discours 24 septembre 2001

Traversé par un flux constant d'aéronefs, l'espace aérien apparaît comme une autoroute où circulent voyageurs et fret. Ce sont ainsi près de 15.000 avions et plus de 200.000 passagers qui survolent chaque jour le territoire français. Le ciel est devenu un entrelacs de voies commerciales dont le nombre d'utilisateurs ne cesse de croître et constitue l'un des symboles forts de la mondialisation. Mais en s'ouvrant à un trafic mondial de plus en plus dense, l'espace aérien est également devenu un canal d'infiltration pour des menaces d'un nouveau type et par là-même, une source de vulnérabilité pour le territoire. À cet égard, le 11 septembre 2001 a marqué l'entrée dans une nouvelle ère : désormais, la menace qui emprunte la troisième dimension peut servir une action terroriste. La communauté internationale a pris conscience que le milieu aérien était un espace où se jouait la sécurité de la population. En France, le premier ministre François Fillon a ainsi déclaré : « La sûreté de notre espace aérien n'est pas une préoccupation subsidiaire, c'est une exigence vitale¹ ». Elle doit comprendre tout type de menace et non pas seulement une agression militaire par un autre état. C'est pourquoi le *concept interarmées relatif à la sauvegarde générale* pré-

*Le commandant Anne de Luca de l'armée de l'Air française (Docteur en droit et titulaire d'un master 2 en droit musulman) est chef de la Division Études et Rayonnement – CESA (École militaire, Paris). Elle a occupé des postes d'enseignement et de recherche à l'université de Perpignan (2000-2005). Ses thèmes de recherche portent sur l'islamologie, le terrorisme aérien et le droit des conflits armés.

Cet article est adapté du séminaire « La menace aérienne non militaire » sous la direction du commandant Anne de Luca, École de guerre, 17^e promotion. Ce groupe de réflexion était composé des stagiaires suivants : commandant Yann Saroch, commandant Alexandre Delpire, commandant Christophe Hindermann, commandant Olivier Le Bot, commandant Eric Herbaut.

conise que le dispositif de surveillance et de détection prenne en compte les menaces non directement militaires².

La menace aérienne non militaire, représente depuis les attentats du *Wall Trade Center* un enjeu sécuritaire de tout premier plan en raison de son potentiel de destruction. Outre le traumatisme engendré par le désastre des avions terroristes du 11 septembre, il s'en est suivi des conséquences économiques dramatiques. Les compagnies d'assurance ont en outre été confrontées à une situation inédite en termes de réparation des dommages résultant de cette agression³.

Face à cette forme de menace spécifique à la troisième dimension, on peut se demander de quels instruments juridiques dispose la communauté internationale pour la contrer : un cadre juridique dédié à la menace aérienne non militaire peut sembler difficile à identifier dans la mesure où cette menace peut revêtir des formes très variées. Si le terrorisme en constitue l'expression la plus violente, il n'est pas le seul scénario possible. Une typologie s'avère donc nécessaire pour mieux saisir les contours de cette menace (I). Cet état des lieux permet ensuite d'apprécier le dispositif juridique international existant pour y faire face (II).

La menace aérienne non militaire : définition et typologie

La menace aérienne non militaire peut correspondre à des situations très différentes ce qui rend délicat sa définition (A). À l'intérieur de cette définition globale, la diversité des scénarios de menace aérienne non militaire rend indispensable un effort de classification : une typologie des menaces aériennes non militaires rend ainsi plus lisible cette forme de menace (B).

Définition de la menace aérienne non militaire

Sur un plan général, la menace pourrait se définir comme une entité qui a l'intention et la capacité d'exploiter une vulnérabilité. Ainsi, si l'on se réfère au *Glossaire interarmées*, la menace s'apparente à une « possibilité d'agression envers les intérêts d'un état concrétisée par une capacité et une volonté de nuire⁴ ». Cette volonté de nuire peut être le fait d'un état, d'une organisation ou d'individus. La menace doit par essence comporter un élément intentionnel, au contraire du risque qui a une acception beaucoup plus large et diffuse. Celui-ci désigne soit un danger susceptible de porter atteinte aux personnes, aux biens ou aux intérêts de la nation, soit la possibilité de survenance d'un événement soudain, calamiteux et irréversible, trouvant son origine dans le déchaînement d'éléments naturels ou

dans le dysfonctionnement d'une activité normale⁵. Quant au *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, il introduit une distinction entre d'une part les agressions intentionnelles et d'autre part les risques non intentionnels⁶. Les agressions intentionnelles recouvrent ainsi « les actes de terrorisme, les attaques informatiques majeures, la menace de frappe par de nouvelles armes en particulier balistiques, les différents types de contournement possibles de nos défenses ». Les risques non intentionnels s'apparentent aux crises sanitaires à forte létalité, aux catastrophes naturelles ou technologiques. On retrouve donc l'idée selon laquelle la menace induit une intention hostile. Par conséquent, la menace aérienne non militaire doit comporter un élément intentionnel, ce que confirment les accords de sûreté aérienne. Si l'on se reporte à l'accord franco-suisse en matière de coopération dans le domaine de la sûreté aérienne, il définit la menace aérienne non militaire comme l'« aéronef victime d'une prise de contrôle hostile ou un aéronef civil utilisé à des fins hostiles⁷ ». Il en va de même dans l'accord franco-italien de coopération en matière de sûreté aérienne⁸. Plus globalement, la menace aérienne non militaire pourra être définie comme tout acte illicite empruntant la troisième dimension par le biais d'un aéronef civil, à des fins hostiles. On notera à cet égard que l'aéronef civil peut être un avion sans pilote, un drone, qui selon les dispositions de l'article 8 de la Convention de Chicago, doit être utilisé dans des conditions ne mettant pas en danger les autres aéronefs⁹.

La menace aérienne non militaire porte atteinte à la sécurité des biens et des personnes empruntant la troisième dimension et s'apparente à une violation de l'espace aérien dont elle ne respecte pas les règles de survol. Ceci conduit à apporter une précision complémentaire. Si les conventions internationales ne parlent que de sécurité aérienne, les textes communautaires et nationaux vont introduire la notion de sûreté aérienne¹⁰. Les militaires ont également une approche différente de la sûreté et de la sécurité. Dès lors, qu'en est-il de cette distinction ? La sécurité aérienne procède de l'ensemble des mesures visant à réduire les risques aériens pouvant survenir dans l'utilisation d'un aéronef. Ces normes traitent ainsi des risques météorologiques tels que la foudre, le givrage ; elles concernent aussi le risque aviaire. La sécurité aérienne englobe également les problèmes d'ordre technique comme l'entretien ou les pannes, les dysfonctionnements liés aux facteurs humains tels que les erreurs d'appréciation, les problèmes médicaux. La sûreté aérienne regroupe quant à elle l'ensemble des mesures prises pour lutter contre les actes illicites et faire respecter la souveraineté dans l'espace aérien national¹¹. Suivant cette distinction, on peut considérer que la menace aérienne non militaire

se situe dans le champ de la sûreté aérienne puisqu'elle représente une violation de l'espace aérien dont elle transgresse la réglementation. Précisons que l'acte illicite à l'origine de la violation doit être intentionnel pour que l'on puisse parler de menace.

Typologie des menaces aériennes non militaires

L'acte illicite constitutif de la menace aérienne non militaire peut revêtir trois formes différentes.

L'infraction aux règles de survol. En premier lieu, le non respect des règles de vol établies par l'état survolé constitue une infraction portant atteinte à la sûreté aérienne. Ainsi, le survol du territoire français est réglementé tant par le code de l'aviation civile que par le code pénal. Le survol de certaines zones dites sensibles, comme les centrales nucléaires, peut être interdit. Dans ce contexte, l'infraction est constituée par la pénétration de la zone interdite ou par la violation des procédures de survol en vigueur dans l'état survolé. C'est le scénario qui s'était produit en septembre 2008, lorsqu'un Cessna égaré été entré dans la zone d'approche de Villacoublay, sans autorisation, obligeant le Falcon 900 du premier ministre à exécuter une manœuvre d'évitement. L'appareil volait beaucoup trop haut, dans une zone contrôlée, sans contact radio : le pilote a engagé sa responsabilité et a fait l'objet d'une sanction judiciaire¹². On soulignera en l'occurrence l'absence d'intention de nuire : il s'agit davantage d'un risque que d'une menace. L'infraction peut en revanche résulter d'une démarche volontaire et constitue alors pleinement une menace aérienne : c'est par exemple le cas d'un ULM (aéronef Ultra-Léger Motorisé) pénétrant dans un espace sanctuarisé et traînant une banderole avec un message contestataire lors d'un sommet du G8. Ne pas respecter les règles de survol d'un état revient à ne pas respecter le principe même de sa souveraineté aérienne et donc à la menacer.

Les actes illicites contre la sécurité de l'aviation civile et la capture illicite d'aéronef. La menace aérienne non militaire peut-elle s'apparenter à de la piraterie ? Si l'on parle beaucoup de piraterie maritime actuellement, son pendant aérien n'existe pas vraiment, du moins juridiquement. Curieusement, c'est la *Convention de Montego Bay* sur le droit de la mer qui en fixe la définition. En effet, les règles en vigueur pour la piraterie maritime sont transposables à la piraterie aérienne. Ainsi, la piraterie se définit comme un acte illégitime de violence, de détention ou toute déprédation commis pour des buts personnels par l'équipage ou les équipages d'un aéronef privé et dirigé contre un autre aéronef ou contre des biens ou des personnes à son bord¹³. L'infraction de piraterie n'est caractérisée que si toutes les conditions sont remplies ; or, cette qualification ne s'applique pas en pratique tant

les conditions sont difficiles à satisfaire. En effet, l'une d'elle impose que la commission des faits de piraterie se soit déroulée au-dessus d'un espace international comme la haute mer ou dans une zone où l'état n'exerce pas sa juridiction. La piraterie aérienne peut toutefois commencer dans l'espace aérien d'un état, voire sur la piste. Ensuite, la *Convention de Montego Bay* énonce que les auteurs de la piraterie doivent se trouver à bord d'un autre navire ou aéronef : dans le scénario classique de la piraterie aérienne, le pirate est d'ores et déjà à bord, embarqué comme passager de l'aéronef qu'il compte pirater. On est donc en face d'une définition de la piraterie aérienne qui a le mérite d'exister mais qui n'a pas vocation à s'appliquer à beaucoup de situations : l'actualité ne donne pas d'exemples répondant à cette définition restrictive. Ce n'est donc qu'un palliatif bien limité.

L'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) s'est emparée du problème causé par ce vide juridique et faute de pouvoir parler de piraterie, a proposé les deux termes suivants : les actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile (sabotage, attaques au sol, fausses alertes à la bombe...) et les actes de capture illicite d'aéronef. Ces infractions sont reprises par trois conventions internationales qui visent spécifiquement les atteintes à la sécurité aérienne. Ce sont les *Conventions de Tokyo (1963)*¹⁴, de *La Haye (1970)*¹⁵ et de *Montréal (1971)*¹⁶.

En premier lieu, s'agissant des actes illicites contre la sécurité de l'aviation civile, la *Convention de Tokyo* vise toutes les infractions pénales commises à bord d'un aéronef en vol et les actes de nature à compromettre la sécurité, le bon ordre ou la discipline à bord¹⁷. La *Convention de Montréal* porte sur les actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile internationale, visant au sabotage ou à la destruction d'un aéronef. Elle condamne ainsi le fait de placer un dispositif ou une substance de nature à rendre l'appareil inapte au vol ou le fait de s'en prendre aux installations ou services de navigation aérienne pour compromettre la sécurité de l'aéronef et des passagers. De manière générale, elle qualifie d'infraction pénale tout acte de violence de nature à compromettre la sécurité de l'aéronef, ainsi que la complicité dans leur commission.

En second lieu, la capture illicite d'aéronef ou le détournement sont condamnés par les *Conventions de Tokyo (1963)* et de *La Haye (1970)*. La *Convention de Tokyo* estime qu'il y a capture illicite d'aéronefs, « lorsque, illicitement, et par violence ou menace de violence, une personne à bord a gêné l'exploitation d'un aéronef en vol, s'en est emparé ou en a exercé le contrôle (...) »¹⁸. La *Convention de La Haye*, qualifie de capture illicite d'aéronef 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 ». Cette convention est importante en ce sens qu'elle s'attache également à la complicité et à la tentative. Le détournement par le FPLP (Front populaire de libération de la Palestine) de plusieurs avions de ligne le 6 septembre 1970 a donné lieu à une prise d'otages dans un but politique : afin d'obtenir la libération de prisonniers politiques détenus en Israël, les membres du FPLP avaient détourné simultanément quatre avions dont certains se poseront dans le désert jordanien sur des pistes de fortune. Ils feront ensuite exploser les avions après avoir évacué les otages. L'action menée par le FPLP visait à attirer l'attention du monde sur la cause palestinienne : entre 1968 et 1970, pas moins de 110 détournements d'avions seront ainsi revendiqués par le FPLP. Ces détournements avec prise d'otages venaient ainsi servir une action terroriste¹⁹.

La tendance est allée vers un durcissement de ces actions terroristes qui n'hésitent pas désormais à détruire les appareils avec les passagers à leur bord. La destruction en vol du Boeing 747 à Lockerbie en Ecosse le 21 décembre 1988 (270 morts) ou du DC 10 d'UTA au-dessus du Niger le 19 septembre 1989 (171 morts) illustrent la radicalisation du terrorisme. Ce durcissement des modes opératoires va de pair avec un autre changement majeur : ces actes ne sont plus seulement mis en œuvre par des groupes isolés mais par des états voyous (Rogue States). Désormais, le mode opératoire change de nature : il ne s'agit plus d'échanger des otages mais de frapper brutalement l'opinion publique internationale.

L'emploi de l'aéronef comme arme par destination. La radicalisation du terrorisme s'exprime par une escalade du potentiel destructeur de la menace terroriste. L'évolution du terrorisme est allée dans le sens d'un phénomène de plus en plus meurtrier. L'accès aux moyens modernes de transport et la mise sur le marché de substances explosives puissantes, ont marqué le passage à des massacres d'une ampleur spectaculaire. Ainsi, le terrorisme a pris avec le 11 septembre 2001 une nouvelle dimension : le seuil du millier de victimes a été largement dépassé. « Nous sommes entrés dans l'ère de ce que nous dénommerons le terrorisme mondial²⁰ ». On parle aussi d'hyperterrorisme²¹ pour qualifier un attentat de cette envergure. A mi-chemin entre l'acte de guerre et le terrorisme, il a des retombées psychologiques, politiques et économiques telles qu'il constitue une atteinte aux intérêts vitaux de l'état. Dans sa résolution du 28 septembre 2001, le Conseil de sécurité des Nations unies, suite aux attentats du 11 septembre, a assimilé le terrorisme international à une menace pour la paix et la sécurité internationales. L'aéronef terroriste constitue

ainsi une menace très particulière au sein de la typologie que nous tentons ici d'établir : l'aéronef devient une arme par destination et perd sa qualité de moyen de transport. Face à la montée du caractère meurtrier des actes terroristes, il faut se préparer à des scénarios d'attaque nucléaire, radiologique, biologique ou chimique. À cet égard, les opérations conduites en Afghanistan par la coalition ont permis d'établir qu'al Qaïda avait mené avant 2001, des recherches assez avancées dans des domaines biologiques et chimiques. Ce type de menace pourrait emprunter la voie des airs : le besoin d'innover dans la manipulation de la terreur est une motivation qui peut pousser les groupes terroristes à ce type d'agissement.

La typologie des menaces aériennes non militaires recouvre ainsi des hypothèses bien différentes. De la simple infraction aux règles de survol à l'emploi de l'avion comme arme terroriste, la menace aérienne non militaire peut prendre des formes très variées. De plus, il ne faut donc pas considérer cette typologie comme figée car la menace évolue²².

Bien avant que le 11 septembre ne mette en lumière la problématique de la sûreté aérienne, le droit international comportait un certain nombre de mesures visant à lutter contre les menaces aériennes non militaires.

Le dispositif juridique contre la menace aérienne non militaire

Le dispositif de lutte contre la menace aérienne non militaire repose d'abord sur les acteurs investis de la sûreté aérienne. Au plan international, l'ONU joue à cet égard un rôle central à travers l'Organisation de l'aviation civile internationale et ses 190 États membres. L'OACI participe ainsi depuis 1947 à la construction d'un espace aérien plus sûr en incitant les États membres à légiférer en ce sens²³. Véritable *forum* mondial de l'aviation civile, l'OACI a formalisé son ambition au travers d'objectifs stratégiques, parmi lesquels la sûreté aérienne représente une priorité²⁴. Au plan régional, la sécurité du ciel européen s'organise sous la férule de la Conférence européenne de l'aviation civile (CEAC) qui a pour objectif d'harmoniser les politiques et les pratiques dans le domaine de l'aviation civile afin de promouvoir un transport aérien européen plus sûr, efficace et durable. Autre acteur européen, EUROCONTROL a pour mission d'harmoniser et d'intégrer les services de la navigation aérienne en Europe, avec à terme la création d'un ciel unique européen. On peut encore évoquer le rôle de la commission européenne à travers l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA)²⁵ : cette structure participe à la mise en place progressive d'une politique commune de sécurité aé-

rienne qui devient une nécessité pour l'Union européenne²⁶. Au plan national, l'état est au cœur de la sûreté aérienne nationale : en France, c'est le premier ministre qui est responsable de la défense aérienne. Dans le cas d'une crise aérienne, le premier ministre conserve à son niveau la conduite opérationnelle de l'action gouvernementale en liaison avec la Haute autorité de défense aérienne (HADA), mais aussi les ministères concernés, le secrétariat général de la Défense et la Sécurité nationale (SGDSN) et la Commission interministérielle de la sûreté aérienne. La sûreté aérienne est donc une affaire interministérielle. En fonction du niveau de menace, ces différentes structures permettent d'apprécier l'opportunité du déclenchement de mesures de prévention ou d'intervention telles que Vigipirate²⁷ (pour sa partie aérienne), piratair²⁸ et intrusair²⁹.

Ces différents niveaux d'acteurs sont indispensables dans la lutte contre les menaces aériennes non militaires, mais ce dispositif serait incomplet sans un arsenal juridique.

La coopération internationale au cœur du dispositif de lutte contre la menace aérienne non militaire

Le droit international comporte un certain nombre de normes définissant le cadre de la lutte contre la menace aérienne non militaire. On trouvera moins dans ces dispositions un « catalogue » de mesures répressives, qu'une incitation à une gestion collective de la menace : la sûreté aérienne repose avant tout sur une politique de coopération internationale afin de fixer un cadre général avec des mesures communes à l'ensemble des pays concernés. C'est la seule réponse cohérente face à une menace aussi furtive et transfrontalière. Les accords de sûreté aérienne s'inscrivent pleinement dans cette logique de coopération et complètent ainsi le dispositif juridique international.

Les instruments juridiques internationaux. La problématique des menaces aériennes non militaires est progressivement prise en compte par le droit international. En 1944, la *Convention de Chicago*³⁰ pose le principe de la souveraineté d'un état sur l'espace aérien au-dessus de son territoire. Cette convention fondatrice pour l'aviation civile internationale, condamne tout usage d'un aéronef contraire au but final de l'aviation civile. En y regardant de plus près, elle comporte aussi une disposition de nature à s'appliquer à une menace aérienne non militaire. Maillon essentiel de la chaîne de sûreté aérienne, l'armée de l'Air est, en vertu du décret du 10 octobre 1975, chargée de « faire respecter l'intégrité et la souveraineté de l'espace aérien national et de ses approches ³² ». À ce titre, en cas d'interception

d'un aéronef suspect, elle doit respecter les conditions d'interception énoncées par l'article 3 bis de la *Convention de Chicago*. Cette disposition interdit l'usage de la force armée à l'encontre d'un aéronef civil. Interdiction reprise par la résolution 1067 du Conseil de sécurité des Nations unies qui condamne l'emploi des armes contre les aéronefs civils³³. En revanche, dès lors que l'aéronef contrevenant montre clairement une attitude agressive et constitue une menace pour l'état survolé, l'immunité de l'article 3 bis disparaît : l'article 51 de la Charte des Nations unies s'applique alors, ouvrant le droit à la légitime défense. Par ce biais, il peut être fait usage de la force armée, jusqu'à envisager la destruction de l'aéronef.

Ce sont surtout les *Conventions de Tokyo*³⁴, de *La Haye*³⁵ et de *Montréal*³⁶ qui vont constituer le socle juridique international en matière de lutte contre la menace aérienne non militaire. Elles définissent ainsi la compétence pénale des états pour déclencher des poursuites à l'encontre des auteurs des infractions. Outre les conditions de la répression, les conventions internationales visent à assurer une meilleure prise en charge des passagers, de l'équipage et des marchandises faisant l'objet d'un acte illicite³⁷. Ce cadre juridique international n'est efficace que s'il est relayé par la législation nationale de chaque état. Cette politique de prévention dépend étroitement de la volonté spécifique d'un état en vertu de sa souveraineté, mais aussi des moyens financiers qu'il entend y consacrer et des obligations qu'il prévoit d'imposer aux compagnies aériennes.

Outre ces textes relatifs à la sécurité aérienne, les dispositions spécifiques au terrorisme peuvent compléter le dispositif juridique de lutte contre la menace aérienne non militaire. L'ONU a entrepris dans ce domaine un important travail de normalisation. Celui-ci s'est d'abord matérialisé par la conclusion de conventions internationales contre le terrorisme³⁸. Hélas, ces conventions ne sont qu'imparfaitement appliquées, faute d'avoir été signées ou ratifiées. L'ONU exerce aussi son action contre le terrorisme au moyen de résolutions³⁹. Dans plusieurs d'entre elles, le Conseil de sécurité des Nations unies a qualifié le terrorisme international de « menace à la paix et à la sécurité internationales », autorisant ainsi une action sur la base du chapitre VII de la Charte⁴⁰. Un Comité du contre-terrorisme (CCT) a par ailleurs été créé pour examiner la robustesse des régimes juridiques de lutte contre le terrorisme mis en place par les États membres et assister ces derniers dans la mise en œuvre de leurs obligations. Dans sa résolution 635 du 14 juin 1989, le Conseil de sécurité a condamné tous les agissements illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile et a demandé aux états de coopérer à la mise au point de mesures visant à prévenir tous les actes de terrorisme. L'UE a égale-

ment entrepris un certain nombre d'actions dans le domaine de la sûreté aérienne. Les attentats de 2001 ont poussé la communauté internationale à adopter un cadre juridique plus précis. Ainsi, en 2002, le Parlement européen et le Conseil ont adopté un règlement n° 2320/2002, relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de l'aviation civile afin de prévenir les actes illicites de nature à compromettre la sûreté aérienne⁴¹. Une harmonisation progressive des mesures de sûreté se met ainsi en place. Les attentats commis à Madrid en 2004 ont fortement accéléré ce processus de coopération. L'Union européenne s'est ainsi dotée en juin 2004 d'un plan d'action global de lutte contre le terrorisme, comportant sept objectifs stratégiques. Il faut enfin souligner que l'Europe fut parmi les premières à se doter d'une convention pour la répression du terrorisme, le 27 janvier 1977.

Les accords de sûreté aérienne. En 2001, la transposition des trajectoires des avions suicides à l'échelle européenne avait clairement mis en exergue la nécessité de maîtriser l'espace aérien sur une surface étendue car l'agression passe rapidement d'un territoire à l'autre. Transfrontalières par essence, les menaces aériennes non militaires ont contraint les états à adopter une politique de coopération à l'échelle internationale. Selon le *Livre blanc du Gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme*, le terrorisme international ne sera efficacement combattu qu'avec des coopérations internationales. Le terrorisme mondial ne connaît pas de frontières : la lutte contre ce phénomène doit s'organiser sur le même modèle. Si la protection du territoire national relève de la compétence des états, l'accroissement des échanges financiers, économiques et humains, rend la coopération internationale indispensable. Elle doit permettre non seulement d'intercepter et de neutraliser la menace avec plus de succès mais aussi et surtout, d'anticiper celle-ci par le renseignement partagé. C'est en ce sens que les états sont parvenus à la conclusion d'accords bilatéraux transfrontaliers pour lutter contre la menace aérienne non militaire⁴². Ces accords s'apparentent à un transfert du commandement et du contrôle opérationnel et tactique d'un aéronef militaire et consistent donc en une délégation partielle du droit d'exercice de la souveraineté. Ils peuvent comprendre la surveillance des approches aériennes de la zone d'intérêt mutuel, l'évaluation de la menace, la transmission aux autorités politiques d'éléments d'information nécessaires à la décision. Certains accords, à l'instar de l'accord franco-suisse validé le 26 novembre 2004, peuvent autoriser l'exécution directe de mesures de sûreté aérienne. Ces mesures vont de la simple reconnaissance d'un aéronef civil suspect jusqu'au droit de poursuite transfrontalier, avec tir de semonce

puis arraisonnement. Plusieurs accords ont été validés, avec l'Espagne, la Suisse, la Belgique, le Royaume-Uni, l'Italie et l'Allemagne.

La prise en compte de la réalité des menaces aériennes impose une approche internationale élargie, dépassant la coopération entre voisins frontaliers : compte tenu de la vitesse des aéronefs, l'anticipation et la prévention sont indispensables pour parer à une menace furtive. La menace envers le territoire français peut ainsi provenir d'un pays éloigné, suite à la défaillance du dispositif préventif (contrôle des bagages ou des passagers) ou une mauvaise communication entre les pays (itinéraire anormal non signalé). Cette politique de coopération avec les pays transfrontaliers doit donc s'élargir aux pays plus éloignés, tels que les pays méditerranéens. C'est dans cet esprit que s'inscrit l'initiative « 5+5 Défense » : ce partenariat initié en 2004, regroupe dix pays du bassin méditerranéen⁴³. Il permet la rencontre d'autorités militaires, des échanges d'informations à travers un réseau spécifique ou encore des exercices de sûreté aérienne⁴⁴. La dernière édition qui s'est tenue au Portugal en novembre 2009, simulait une menace aérienne interceptée par un pays méditerranéen et dont la responsabilité était transférée au pays frontalier.

Pertinence de l'arsenal juridique

Si les conventions internationales ont le mérite de qualifier les différentes infractions de nature à compromettre la sécurité aérienne, elles ne proposent pas réellement de mesures préventives. Elles sont assez généralistes sur le sujet : dans son préambule, la *Convention de La Haye* précise ainsi que « (...) dans le but de prévenir ces actes (actes illicites de capture ou d'exercice du contrôle d'aéronef), il est urgent de prévoir des mesures appropriées ». De même, la *Convention de Montréal* dans son article 10, invite-t-elle les états à prendre des « mesures raisonnables », afin de prévenir les actes illicites commis à bord des aéronefs.

Les *Conventions de Tokyo*, de *La Haye* et de *Montréal* marquent certainement un progrès important mais restent trop consensuelles, ce qui en limite la portée : sans mesure répressive à l'encontre des états défaillants, elles demeurent assez symboliques. La principale faiblesse du dispositif juridique de lutte contre la menace aérienne non militaire vient du manque de compétence juridictionnelle de l'état d'atterrissage (dont le droit pénal, la plupart du temps ne s'applique pas au délit commis à l'étranger), voire, d'un refus de compétence de ce dernier. La compétence de l'état pour déclencher des poursuites est soumise à tant de précautions qu'elle devient difficile à actionner. La *Convention de Tokyo* établit deux catégories

de compétences : celles des états contractants et celles des commandants de bord. De même, la *Convention de La Haye*, aux termes de l'article 4, alinéa 2, stipule que tout état contractant est tenu de « prendre les mesures nécessaires pour établir sa compétence dans le cas où l'auteur présumé de celle-ci se trouve sur son territoire ». Il doit ainsi soumettre l'affaire à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale⁴⁵. S'il refuse sa compétence, il doit alors extraditer l'auteur des faits. Dans cette hypothèse, la *Convention de La Haye* multiplie les cas de compétences juridictionnelles pour offrir autant que possible un cadre juridique à l'exercice de la répression : état d'immatriculation, d'exploitation, d'atterrissage lors de l'infraction ou d'accueil en cas de fuite. Mais l'effectivité de ce cadre pénal est tributaire des mesures d'extradition en vigueur, le plus souvent bilatérales. L'extradition de plein droit ne joue que s'il existe un traité d'extradition entre les états concernés : dans cette hypothèse, le détournement illicite d'avion doit être systématiquement compris comme un cas d'extradition prévu par le traité.

La clause d'extradition, telle que la prévoient les *Conventions de La Haye* et de *Montréal* tend à promouvoir une gestion collective de la répression mais sa portée est indéniablement limitée par l'absence de mesures contraignantes. Il est dès lors impossible de donner une réponse collective pré-définie à la menace aérienne non militaire. L'efficacité commanderait d'instaurer une obligation d'extradition pour renforcer l'effectivité des poursuites. Malheureusement, à ce jour, les états parties aux différentes conventions internationales relatives à la sécurité aérienne, ont délibérément choisi de ne pas en faire des traités d'extradition.

Le volet répressif n'est guère plus contraignant : la *Convention de Tokyo* ne prévoit aucune mesure de répression. La *Convention de La Haye* qualifie la capture illicite d'aéronef d'infraction pénale ; pourtant, elle invite simplement les états à appliquer une peine sévère⁴⁶ ou encore des mesures appropriées⁴⁷. De même, la *Convention de Montréal* suggère-t-elle en son article 3 l'application de peines sévères. Cette imprécision se traduit dans les faits par un manque d'homogénéité et de cohérence dans les réponses pénales apportées par les états. De plus, aucune sanction n'est prévue à l'encontre des états contractants qui ne réprimeraient pas la capture illicite d'aéronef⁴⁸. À cette imprécision des sanctions, s'ajoute une difficulté d'applicabilité des conventions qui fragilise encore le système répressif : les conditions énoncées par la *Convention de La Haye* peuvent laisser certaines situations hors de son champ d'application ; ainsi, le détournement effectué par une personne au sol ne relève pas de la capture illicite d'aéronef. De même, dans le cadre de la capture illicite d'aéronef, le complice n'est punissable que dans le cas où

il se trouve lui aussi à bord de l'aéronef en vol. Une autre restriction vient encore réduire l'applicabilité de la *Convention de La Haye* : elle ne s'applique que si la capture illicite a été commise au cours d'un vol entre deux points situés dans deux états différents.

La souveraineté des états demeure le socle des relations internationales et nombreux sont les états qui refusent toute abdication de celle-ci. La souveraineté représente de ce fait un obstacle de taille pour la mise en œuvre d'une politique commune de prévention et de répression de la menace aérienne non militaire. La poursuite et la condamnation de l'auteur de l'infraction sont trop largement tributaires de la bonne volonté des états. Le principe de subsidiarité voudrait que chaque état prenne la responsabilité des mesures complémentaires nécessaires au bon fonctionnement du socle juridique international. Pourtant, on constate que le dispositif juridique déployé pour contrer le terrorisme et les actes illicites perpétrés contre l'aviation civile est poreux : il ne peut qu'inciter les états signataires des conventions internationales à concourir à une meilleure répression de ces actes en comptant sur leur volonté politique. Un consensus international est improbable au vu des disparités existantes dans l'exercice de la souveraineté par les différents états membres. L'Union européenne doit de même privilégier une réponse communautaire mais de nombreuses disparités juridiques en son sein y font obstacle ; l'avion civil terroriste ne fait pas l'objet du même traitement d'un pays à l'autre : l'Allemagne, contrairement à la France, refuse d'engager le feu sur un avion civil détourné à des fins terroristes. L'arrêt de la cour constitutionnelle de Karlsruhe du 15 février 2006, interdit d'engager les forces armées dans des missions de sécurité intérieure et exacerber la notion de respect de la dignité humaine. Le manque de réponse collective reste le premier facteur limitant l'efficacité des mesures répressives dans le domaine de la menace aérienne non militaire. L'ONU pourrait jouer un rôle dans ce domaine pour donner aux conventions internationales relatives à la sûreté aérienne une portée plus contraignante ; elle en a donné un exemple suite aux actes de sabotage de 1988 et 1989, où le Conseil de sécurité a estimé dans la résolution 748 du 31 mars 1992, que l'entrave de la Libye au bon déroulement de l'enquête sur ces actes constituait une menace à la paix et à la sécurité internationales.

Conclusion

L'efficacité du dispositif de lutte contre la menace aérienne non militaire est subordonnée à une volonté politique affirmée ; c'est malheureusement la réticence des états à s'engager plus fermement qui a contraint les *Conventions de Tokyo, La*

Haye et Montréal à demeurer relativement floues sur la mise en œuvre de mesures répressives et sur les modalités d'une coopération internationale.

Le manque d'harmonisation et de volonté internationale empêche d'apporter une réponse crédible, politique et judiciaire, à des menaces en pleine expansion. Une répression internationalisée est pourtant essentielle dans le domaine de la menace aérienne non militaire, transfrontalière par essence. Des réponses militaires existent avec la mise en place d'accords bilatéraux transfrontaliers notamment dans la poursuite des mesures actives par delà les limites géographiques du territoire ; mais c'est dans le domaine de la répression pénale que la coopération internationale doit marquer un effort significatif.

Notes

1. Allocution du premier ministre du 27 février 2008, Centre National des Opérations Aériennes, Lyon Mont Verdun.

2. La sauvegarde générale, CIA-0.7, n° 163/DEF/CICDE/NP du 11 mai 2007.

3. Sur ces questions voir GRARD, Loïc, « Le droit de l'aviation civile après le 11 septembre 2001. Quelles mesures face à «l'hyper terrorisme» ? », Études à la mémoire de Christian Lapoyade-Deschamps, Centre d'études et de recherches en droit des affaires et des contrats, Pessac, éd. Presses universitaires de Bordeaux, 2003, pp. 590-600.

4. *Glossaire interarmées de terminologie opérationnelle*, PIA n° 0.5.5.2, n° 414/DEF/EMA/EMP.1/NP du 8 mars 2007.

5. *Id.*

6. *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, Tome I, p. 70.

7. Décret n°2005-1104 du 5 septembre 2005 portant publication de l'accord franco-suisse relatif à la coopération en matière de sûreté aérienne contre les menaces aériennes non militaires, signé à Berne le 26 novembre 2004.

8. Décret n° 2007-1536 du 26 octobre 2007 portant publication de l'accord franco-italien relatif à la coopération en matière de défense aérienne contre les menaces aériennes non militaires, signé à Paris le 4 octobre 2005.

9. « Aucun aéronef pouvant voler sans pilote ne peut survoler sans pilote le territoire d'un état contractant, sauf autorisation spéciale du dit état et conformément aux conditions de celle-ci. Chaque état contractant s'engage à faire en sorte que le vol d'un tel aéronef sans pilote dans des régions ouvertes aux aéronefs civils soit soumis à un contrôle qui permette d'éviter tout danger pour les aéronefs civils ».

10. À titre d'exemple, on peut ainsi citer la Fédération nationale de l'aviation marchande (FNAM) qui établit bien la distinction entre la sûreté aérienne qui « est la lutte contre les actes de malveillance perpétrés à l'encontre des aéronefs ou des passagers » et la sécurité aérienne « qui a trait aux règles de construction et d'exploitation des avions », <http://www.fnam.fr>

11. La sûreté aérienne s'apparente à « la combinaison des mesures ainsi que des moyens humains et matériels, visant à protéger l'aviation civile contre les actes d'intervention illicite ». Article 2.3, Règlement (CE) n° 2320/2002 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2002, relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de l'aviation civile.

12. Le pilote du Cessna a été poursuivi sur ce chef d'accusation : « exposition d'autrui à un risque immédiat de mort ou de blessure » et « survol d'une zone interdite, l'espace aérien de contrôle classe A ». Le

pilote a été condamné à 18 mois de suspension de la licence de pilote et 1.000 euros d'amende. VIGOU-REUX, Thierry, « France : l'avion du premier ministre évite une collision », *Le Figaro.fr*, 29/09/08.

13. Convention des Nations unies sur le droit de la mer, signée à Montego Bay le 10 décembre 1982, art. 101. http://jurisplaisance.free.fr/normes_internationales/Montego_Bay/Convention_Montego_Bay_droit_de_la_mer.pdf

14. Convention du 14 septembre 1963 relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs. <http://www.mcgill.ca/files/iasl/tokyo1963-fr.pdf>

15. Convention du 16 décembre 1970 pour la répression de la capture illicite d'aéronefs. <http://www.mcgill.ca/files/iasl/hague1970-fr.pdf>

16. Convention du 23 septembre 1971 sur les actes illicites contre la sécurité de l'aviation civile. <http://www.mcgill.ca/files/iasl/montreal1971-fr.pdf>

17. Convention de Tokyo, *op. cit.*

18. *Id.*, art. 11.

19. Dans la résolution de l'Assemblée générale des Nations unies en date du 9 décembre 1994, le terrorisme désigne « les actes criminels, qui, à des fins politiques, sont conçus ou calculés pour provoquer la terreur dans le public, un groupe de personnes ou chez des particuliers (...) ». A/RES/49/60

20. *La France face au terrorisme. Livre blanc du gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme*, La documentation française, Paris, 2006, p. 10.

21. HEISBOURG, François, *Hyperterrorisme : la nouvelle guerre*, édition Odile Jacob, Paris, 2003

22. Sur l'évolution de la menace aérienne non militaire, voir DUPONT-ELLERAY, Michel, « Géopolitique du terrorisme aérien : de l'évolution de la menace à la diversité de la riposte », sur le site <http://www.stratisc.org>

23. L'OACI a entre autres, complétée le 22 mars 1974, la convention de Chicago avec une annexe 17 : ce document définit des standards internationaux et des pratiques recommandées dans le domaine de la sûreté aérienne.

24. Objectifs stratégiques de l'OACI pour 2005-2010, adoptés par le Conseil de l'OACI le 17 décembre 2004.

25. Règlement (CE) n° 1592/2002 du 15 juillet 2002.

26. Le rapport de la Commission permanente du Parlement européen du 24 avril 2006, évoque « la nécessité de renforcer la sûreté aérienne en Europe » notamment à travers le besoin d'une même réglementation européenne.

27. VIGIPIRATE est un plan de veille sécuritaire.

28. PIRATAIR s'applique en cas de détournement d'un aéronef.

29. INTRUSAIR est déclenché en cas d'intrusion d'un aéronef hostile dans l'espace aérien français.

30. La Convention de Chicago a été signée en 1944 par 52 pays et a instauré l'OACI en 1947. Cette organisation compte aujourd'hui 190 États signataires. Elle a établi les principales règles de l'aviation civile (immatriculation des aéronefs, sécurité, droits et devoirs des pays signataires en matière de droit aérien).

31. Décret n° 75-930 du 10 octobre 1975, relatif à la défense aérienne modifié par le décret n° 77-882 du 26 juillet 1977 et le décret n° 89-141 du 1er mars 1989.

32. Résolution S/RES/1067 du Conseil de sécurité du 26 juillet 1996.

33. Convention du 14 septembre 1963 relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs.

34. Convention du 16 décembre 1970 pour la répression de la capture illicite d'aéronefs.

35. Convention du 23 septembre 1971 sur les actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile.

36. L'article 14 de la convention de Tokyo dispose ainsi que ni le débarquement, ni la remise, ni la détention dans un pays étranger d'un passager débarqué par le commandant de bord, 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.

37. Celles qui peuvent s'appliquer plus particulièrement à la menace aérienne non militaire sont : Protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale (1988) ; Convention internationale contre la prise d'otages (1979) ; Convention internationale pour la répres-

sion des attentats terroristes à l'explosif (1997) ; Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire (2005).

38. Résolution A/RES/49/60 de l'Assemblée générale des Nations unies du 9 décembre 1944 ; résolution A/RES/51/210 du 17 décembre 1996.

39. Résolutions S/RES/1368 du Conseil de sécurité des Nations unies du 12 septembre 2001 ; S/RES/1373 du Conseil de sécurité des Nations unies du 28 septembre 2001.

40. « Le principal objectif du présent règlement est d'instaurer et de mettre en œuvre des mesures communautaires utiles visant à empêcher les actes d'intervention illicites dans l'aviation civile ». Article 1er.

41. SIMONET, Loïc, *La pratique des accords de sûreté aérienne dans l'après 11 septembre*, Juris Info Défense, mars/avril 2006.

42. Cinq pays de l'Union du Maghreb arabe (Algérie, Libye, Maroc, Mauritanie et Tunisie) et cinq pays de l'Union européenne (Espagne, France, Italie, Malte et Portugal).

43. Air 07, Renegade 2009.

44. Convention de La Haye. *op. cit.*, article 7.

45. Convention de La Haye, *op. cit.*, article 2.

46. *Id.*, article 9.

47. Il y a bien eu pourtant quelques tentatives dans ce sens. À ce sujet, voir l'article de MANKIEWICZ, René, « La problématique de la «piraterie aérienne» », *Études internationales*, vol. 8, n°1, 1977, pp. 100-112.

48. La souveraineté de l'état sur son espace territorial, maritime et aérien, est affirmée par plusieurs dispositions : art. 2 de la Charte des Nations unies, art. 2 de la convention de Montego Bay sur le droit de la mer, art. 1 de la Charte de Chicago, arrêt du 27 juin 1986, de la Cour internationale de Justice (CIJ), États-Unis contre Nicaragua.

Visitez notre site web

http://www.au.af.mil/au/afri/aspj/apjinternational/aspj_f/Index_F.asp