



CONFÉRENCE INTERNATIONALE DE DROIT AÉRIEN

(Montréal, 26 mars – 4 avril 2014)

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA COMPÉTENCE

(Note présentée par le Président du groupe)

Le Groupe de travail sur la compétence était présidé par le Royaume-Uni et composé de délégués de l'Allemagne, de la Bolivie, de la Chine, de l'Espagne, des États-Unis, de la Fédération de Russie, de la France, de la Jamaïque, du Koweït, du Mexique, de la Namibie, du Nigéria, de Singapour et de l'Association du transport aérien international.

Le mandat du groupe était le suivant :

OBJECTIF

Répondre aux préoccupations des États qui ont des réserves au sujet de la compétence obligatoire de l'État d'atterrissage, particulièrement dans le cas des atterrissages dus à des déroutements, en vue de proposer des solutions potentielles à l'examen de la Commission plénière.

PRÉOCCUPATIONS À EXAMINER

Certitude juridique

Proportionnalité

Autorité de la chose jugée

Application régulière de la loi

Dans l'examen des préoccupations ci-dessus, le groupe de travail doit garder à l'esprit que la Commission plénière a décidé, à une majorité très élevée, de la compétence obligatoire de l'État d'atterrissage, et que toute proposition visant à répondre à ces préoccupations devrait éviter de donner lieu à de nouvelles controverses en ce qui concerne la compétence obligatoire de l'État d'atterrissage.

Le groupe considère que les propositions ci-après sont dignes d'être examinées par la Commission plénière.

Certitude juridique

Le problème de la certitude juridique a été défini comme consistant en ce que les passagers ne peuvent peut-être pas raisonnablement prévoir de quel ensemble de lois pénales ils relèveront, particulièrement s'il y a des atterrissages imprévus dus à des déroutements.

Le groupe a examiné deux façons d'envisager le problème : cibler la gamme d'infractions qui seraient considérées comme exigeant la compétence obligatoire¹ de l'État d'atterrissage, et traiter de la question particulière des atterrissages dus aux déroutements.

Ciblage du champ d'application et de la proportionnalité

Une façon d'aborder la certitude juridique est de cibler le champ d'application de la compétence obligatoire, de façon que celle-ci ne porte que sur les infractions visées par la Convention. Le groupe a proposé de réviser le projet d'article 3, paragraphe 2 *bis*, comme suit :

Tout État contractant prend aussi les mesures nécessaires pour établir sa compétence aux fins de connaître des infractions commises [et des actes accomplis]² à bord d'aéronefs lorsque :

- i) l'aéronef à bord duquel l'infraction est commise [ou l'acte est accompli] atterrit sur son territoire et que l'auteur présumé de l'infraction se trouve encore à bord ;
- ii) l'infraction commise [ou l'acte accompli] compromet la sécurité de l'aéronef ou des personnes ou des biens à bord ou compromet le bon ordre et la discipline ; [...]

Ce libellé aurait pour effet qu'un État d'atterrissage ne serait obligé d'établir sa compétence que lorsque l'incident est du type principalement visé par la Convention, c'est-à-dire les questions qui touchent la sécurité et le bon ordre de l'aéronef et des personnes à bord. La révision de cet article exclut les infractions qui n'ont rien à voir avec le vol (bien que l'État d'atterrissage puisse à sa discrétion établir sa compétence pour connaître de ces cas si son droit le lui permet). Ce libellé aurait aussi l'avantage de se rapprocher beaucoup de l'énoncé de l'article 1, paragraphe b), de la Convention.

Déroutements

Il est justifié d'examiner les déroutements pour éviter une situation dans laquelle, suite à un déroutement, un passager se retrouve dans un territoire de compétence où il ne s'attendait pas à arriver et ne pouvait donc s'attendre à faire l'objet des lois qui s'y appliquent.

Le groupe a élaboré une proposition qui a pour effet que la compétence obligatoire ne s'appliquerait pas dans un État d'atterrissage si l'atterrissage dans cet État n'était pas prévu. La proposition consiste à ajouter au projet d'article 3, paragraphe 2 *bis*, le texte indiqué ci-dessous en caractères gras :

Tout État contractant prend aussi les mesures nécessaires pour établir sa compétence aux fins de connaître des infractions commises [et des actes accomplis] à bord d'aéronefs lorsque :

- i) l'aéronef à bord duquel l'infraction est commise [ou l'acte est accompli] **a sa prochaine destination prévue ou son dernier point de départ dans son territoire, s'il atterrit ensuite** sur son territoire et que l'auteur présumé de l'infraction se trouve encore à bord ;
- ii) l'infraction commise [ou l'acte accompli] compromet la sécurité de l'aéronef ou des personnes ou des biens à bord ou compromet le bon ordre et la discipline ; [...]

¹ L'expression « compétence obligatoire » est utilisée tout au long de la présente note explicative comme abréviation de ce qui est à proprement parler l'« établissement obligatoire de la compétence ».

² Les passages entre crochets « et des actes accomplis », « ou l'acte est accompli » et « ou l'acte » sont insérés car au moment de la rédaction, la Commission plénière n'a pas décidé si ces passages devraient être inclus.

Cette formulation ne porte pas sur la question de savoir si la compétence obligatoire s'appliquerait encore si c'est le commandant d'aéronef qui est à l'origine du déroutement *à cause d'un incident qui relèverait normalement d'une compétence obligatoire*. Bien que cela puisse créer une situation dans laquelle les options juridiques concernant le traitement d'un contrevenant seraient limitées du fait de la décision prise par le pilote de dérouter l'aéronef pour en assurer la sécurité, le groupe a estimé que cela serait suffisamment inhabituel pour ne pas valoir la peine d'être prévu expressément.

En termes plus simples, l'effet de cette proposition est qu'un endroit n'est pas considéré comme un État d'atterrissage si l'atterrissage est le résultat d'un déroutement.

Proportionnalité

La question de la proportionnalité dans le contexte de l'État d'atterrissage présente de multiples facettes et comprend des questions comme les suivantes :

- L'acte ou l'infraction justifie-t-il ou justifie-t-elle l'inconvénient potentiel pour le contrevenant présumé, les passagers et l'équipage de devoir participer à un processus criminel ou administratif qui peut être mené loin de chez eux ?
- L'octroi au contrevenant du droit de recevoir un traitement équitable comme l'exige le droit international (traduction, etc.) représente-t-il une dépense et une difficulté proportionnelles à l'ampleur de la faute qui aurait été commise ?
- Dans quelle mesure est-il justifié de s'écarter du principe normalement accepté selon lequel la compétence extraterritoriale en cas d'infraction pénale ne devrait être exercée que dans des cas exceptionnels ?

Le groupe a commencé par examiner la question d'établir une norme de gravité pour les infractions (et actes) auxquelles devrait s'appliquer la compétence obligatoire. Cela était assez problématique car, lorsque les États créent des normes de gravité pour des infractions, ils ont tendance à se baser sur leurs propres échelles de sanctions, et ces échelles varient grandement d'État à État.

Le groupe a également examiné, mais rejeté, une condition basée sur le point de savoir si l'infraction en question est passible d'extradition ou non. Il a estimé qu'il serait compliqué et incohérent d'exiger qu'une infraction soit passible d'extradition pour qu'elle relève de la compétence obligatoire, étant donné que les accords d'extradition entre États peuvent être basés sur le droit intérieur ou sur des traités bilatéraux, ou même être complètement inexistantes, et qu'une condition d'extradition pourrait être trop exigeante pour des infractions d'atteinte au bon ordre que visent la Convention et le Protocole.

Le groupe a cependant estimé qu'il pourrait être approprié de prévoir une condition de double criminalité moins exigeante pour veiller à ce que l'on reconnaisse que les passagers ne connaîtraient pas nécessairement tous les aspects du droit criminel de l'État d'atterrissage. À cette fin, le texte ci-après serait ajouté comme nouvel article 15, paragraphe 3 :

Dans l'exercice de sa compétence comme État d'atterrissage, un État examine le point de savoir si l'infraction [ou l'acte] en question est de manière générale une infraction dans d'autres États [et la gravité des peines qui sont généralement d'application].³

³ Nous avons mis la fin de ce texte entre crochets car elle découle d'une proposition très tardive dont l'examen a été limité. Le groupe est d'avis que ce texte est valable avec ou sans le membre de phrase entre crochets.

Remise du contrevenant présumé

En outre, le groupe a élaboré une condition plus spécifique basée sur le fonctionnement de la Convention elle-même. Cela aurait pour effet qu'un État d'atterrissage ne serait tenu d'établir sa compétence que si le commandant d'aéronef avait remis le passager conformément à la procédure déjà établie à l'article 9, paragraphe 1, de la Convention⁴. Cette condition remplace une condition de gravité étant donné qu'elle fait intervenir le point de savoir si le commandant a estimé que la question était suffisamment grave pour qu'il intervienne⁵.

Il s'en est suivi une nouvelle proposition concernant le projet d'article 2 *bis* (texte supplémentaire en caractères gras) :

Tout État contractant prend aussi les mesures nécessaires pour établir sa compétence aux fins de connaître des infractions commises [et des actes accomplis] à bord d'aéronefs lorsque :

- i) l'aéronef à bord duquel l'infraction est commise [ou l'acte est accompli] *a sa prochaine destination prévue ou son dernier point de départ dans son territoire, s'il atterrit ensuite*⁶ sur son territoire et que l'auteur présumé de l'infraction se trouve encore à bord ;
- ii) l'infraction commise [ou l'acte accompli] compromet la sécurité de l'aéronef ou des personnes ou des biens à bord ou compromet le bon ordre et la discipline ; **et**
- iii) le commandant d'aéronef a remis le contrevenant présumé conformément à l'article 9, paragraphe 1, de la Convention.**

La « condition à trois parties »

Cette proposition, lorsqu'elle est prise avec la proposition concernant le ciblage du champ d'application, peut être considérée comme une condition à trois parties visant à établir si une question relève de la compétence obligatoire. En langage plus clair, la condition globale pour établir ce que serait la compétence est la suivante :

- un incident s'est produit à bord de l'aéronef qui atterrit sur son territoire (non à la suite d'un déroutement) ;
- l'incident touche la sécurité et le bon ordre de l'aéronef et des personnes à bord ;
- le commandant a pris le soin de livrer le passager en question aux autorités (ce qu'il est le seul à être autorisé à faire par la Convention s'il est d'avis qu'une infraction grave a été commise).

Le fait qu'un aéronef a atterri et qu'un passager a été livré, suite à une allégation qui répond à cette condition à trois parties, oblige alors l'État d'atterrissage à mener ses propres enquêtes.

⁴ L'article 9, paragraphe 1, est libellé comme suit : « Lorsque le commandant d'aéronef est fondé à croire qu'une personne a accompli à bord de l'aéronef un acte qui, selon lui, constitue une infraction grave, conformément aux lois pénales de l'État d'immatriculation de l'aéronef, il peut remettre ladite personne aux autorités compétentes de tout État contractant sur le territoire duquel atterrit l'aéronef. »

⁵ Il est important de noter que cela ne signifie pas qu'il est attendu du pilote qu'il établisse si une infraction a été commise ou non. Il s'agit ici simplement de déterminer si le pilote a livré le passager aux autorités.

⁶ Le texte en italique est tiré de la proposition concernant les « déroutements ».

Cette condition semble répondre au mandat des travaux du groupe en ce sens qu'elle crée une plus grande certitude et une plus grande protection sans rien enlever à l'intention générale de faire en sorte que ceux dont le comportement a mis en danger l'exploitation d'une compagnie aérienne ou nui à des passagers peuvent être traités efficacement par l'État d'atterrissage. Cela s'explique par deux raisons.

- Premièrement, elle englobe les types d'incident que la Convention est censée viser, en laissant d'autres questions (infractions qui peuvent être plus particulières à des États individuels, celles qui peuvent n'avoir rien à voir avec le vol, ou questions de trop faible importance pour concerner le pilote) à la discrétion des autorités de l'État d'atterrissage sans les obliger à établir leur compétence. En d'autres termes, cela signifie que l'État d'atterrissage s'occupe des questions qui nous inquiètent vraiment, mais n'est pas tenu d'établir sa compétence pour tout ce qui se passe à bord d'un aéronef simplement parce qu'il atterrit sur le territoire de cet État.
- Deuxièmement, du point de vue du passager, cette condition établit clairement que la répression prévue par le Protocole s'appliquera certainement s'il fait quoi que ce soit pour compromettre la sécurité ou nuire à d'autres passagers, mais pas nécessairement pour d'autres questions qui n'ont rien à voir avec le vol.

Certains membres du groupe ont cependant estimé que la partie finale de cette condition à trois parties pourrait donner lieu à ses propres problèmes. Ils ont noté que ce qui motive le commandant d'aéronef à livrer la personne aux autorités compétentes comme le prévoit l'article 9, paragraphe 1, de la Convention de Tokyo, est normalement de débarquer la personne qui cause un désordre ou qui compromet la sécurité de l'aéronef. Ils ont également noté que, si cette condition pourrait être basée sur le fait que l'avion ait ou non été dérouté, on peut toujours faire valoir qu'elle introduit un élément subjectif étant donné que ce fait est basé sur le jugement du pilote dans son évaluation du point de savoir s'il y a de bonnes raisons de penser qu'une infraction grave a été commise. Il est également noté que le mot « remis », à l'alinéa iii) ci-dessus, n'est pas un terme défini.

Le libellé ci-dessus est présenté à l'examen de la Commission plénière.

Infractions et actes

La Conférence doit examiner l'inclusion des « actes » dans le cadre de la compétence obligatoire de l'État d'atterrissage et de l'État de l'exploitant. Bien que le mandat du groupe ne porte pas expressément sur la question de la compétence de l'État de l'exploitant, il lui a été demandé d'examiner la question des « actes ».

Le groupe note que les États peuvent punir les incidents de moindre importance survenus à bord d'un aéronef de peines administratives non criminelles. La nouvelle compétence prévoyant expressément qu'ils donnent suite à des actes et à des infractions en tant qu'État d'atterrissage (article 2 *bis*) indique encore plus clairement qu'il n'y a rien qui empêche un État de le faire.

Le groupe de travail reconnaît que les nouvelles sauvegardes proposées ci-dessus pourraient être compromises par l'inclusion des « actes » dans la compétence obligatoire de l'État d'atterrissage. Il fait donc remarquer qu'en omettant le mot « actes » à l'article 2 *bis*, on pourrait contribuer à l'objectif de la réalisation d'un consensus. Nous sommes conscients que cette omission pourrait atténuer une préoccupation de certitude/proportionnalité juridique soulevée par les États qui appuient la nouvelle compétence obligatoire, ainsi que par ceux qui s'y sont opposés.

Autorité de la chose jugée et application régulière de la loi

Comme le Protocole a pour effet d'augmenter le nombre de tribunaux qui peuvent s'intéresser à un incident particulier, cela peut créer un plus grand risque d'enfreindre le principe selon lequel une personne ne devrait pas être jugée plus d'une fois pour la même infraction.

Au moment de la rédaction, la Commission plénière semblait avoir conclu qu'il faudrait ajouter ce qui suit comme article 3 *bis* de la Convention :

Si un État contractant, exerçant sa compétence au titre de l'article 3, a été informé ou a appris autrement qu'un ou plusieurs autres États contractants mènent une enquête, une poursuite ou une instance judiciaire concernant les mêmes infractions ou actes, ledit État contractant consulte, le cas échéant, ces autres États contractants aux fins de coordonner leurs actions.

Le groupe estime que cela est utile pour traiter un aspect pratique de la question de l'autorité de la chose jugée. En outre, pour traiter de la généralité de la question de l'application régulière de la loi et du traitement équitable, il est demandé à la Commission plénière d'envisager d'ajouter à l'article 15 de la Convention le nouveau paragraphe 4 suivant :

Tout État contractant, lorsqu'il s'acquitte de ses obligations ou lorsqu'il exerce la discrétion qui lui est permise, en vertu de la présente Convention, agit conformément aux obligations et responsabilités qui incombent aux États en vertu du droit international. À cet égard, chaque État contractant accorde une attention spéciale aux principes de l'application régulière de la loi et du traitement équitable.

Enfin, comme sauvegarde générale, le groupe invite la Commission plénière à envisager de mettre à jour comme suit l'article 2 de la Convention :

Sans préjudice des dispositions de l'article 4 et sous réserve des exigences de la sécurité de l'aéronef et des personnes ou des biens à bord, aucune disposition de la présente Convention ne peut être interprétée comme autorisant ou prescrivant l'application de quelque mesure que ce soit dans le cas d'infractions à des lois pénales de caractère politique ou fondées sur la discrimination *pour tout motif comme la race, la religion, la nationalité, l'origine ethnique, l'opinion politique, le genre ou un autre statut*⁷.

Cette modification ne change rien à la signification essentielle de l'article 2 existant mais procure une certaine assurance en transformant la disposition sur la non-discrimination de façon qu'elle ait plus en commun avec les dispositions équivalentes des conventions récentes. L'énumération provient de la Convention de Beijing.

Autres questions

Orientations

Si la plupart des propositions ci-dessus ont un effet juridique général plutôt que de créer des questions pratiques qu'il faudrait traiter au jour le jour, le groupe note que, si l'on adopte la condition à trois parties proposée pour l'article 3, paragraphe 2 *bis*, il faudrait songer à la nécessité de donner des orientations à ceux qui auraient besoin d'appliquer ces dispositions sur le terrain (principalement la police des États

⁷ Nouveau texte en italique.

d’atterrissage, mais aussi les commandants d’aéronefs étant donné que la question touche leurs pouvoirs de livrer des passagers).

Autorité de la chose jugée et article 13

Le groupe a noté que certains délégués avaient suggéré en Commission plénière de prévoir une mention établissant un lien entre les obligations de la proposition d’article 3bis du Protocole et les obligations de l’article 13, et que cette suggestion ne visait pas à introduire une nouvelle politique mais simplement à faciliter l’interprétation de la Convention et du Protocole par ceux qui doivent appliquer les obligations respectives. Bien que cette question soit liée à celle de l’autorité de la chose jugée, le groupe n’a pas estimé qu’elle relève strictement de son mandat. Il a noté cependant que dans l’examen de ces questions, le Comité de rédaction souhaitera peut-être ajouter à l’article 3 bis le paragraphe suivant :

Les obligations du paragraphe précédent sont sans préjudice des obligations qui incombent à un État contractant en vertu de l’article 13.

Extradition et assistance

Le groupe a également examiné des propositions des délégués de la République tchèque visant à faciliter les procédures d’extradition dans les cas où il n’existe pas de traité d’extradition, et à créer des obligations relatives à l’assistance juridique. Il a estimé que, même s’il y a un lien entre ces questions et celles qu’il examine, en ce sens qu’elles concernent toutes une justice équitable et efficace, ces propositions ne relèvent pas de son mandat. Il est bien entendu loisible aux délégués de la République tchèque de soulever ces questions de leur propre chef s’ils le souhaitent.

Le groupe a également estimé que la question de l’extradition a été examinée par le Comité juridique et que l’on n’a pas appuyé l’idée d’insérer un passage sur l’extradition ou les poursuites étant donné que les infractions visées par la Convention de Tokyo ne sont pas suffisamment graves pour justifier une telle obligation.

Pouvoir de poursuite discrétionnaire

Le groupe a noté que lors des débats antérieurs sur la compétence obligatoire, de nombreux délégués avaient fait remarquer que les difficultés liées aux obligations ainsi créées pourraient être atténuées grâce à l’utilisation du pouvoir de poursuite discrétionnaire ; c’est-à-dire que si un État est saisi d’une affaire inappropriée, il pourrait s’acquitter de ses obligations en décidant de ne pas porter l’affaire devant les tribunaux. Lors des débats du groupe, il est apparu qu’un certain nombre d’États ne possèdent pas une telle discrétion (ou ne possèdent qu’une discrétion très limitée), et que cela pourrait créer des problèmes qui ne seraient pas résolus par les propositions résumées dans la présente note. Sans vouloir rouvrir la question de la compétence obligatoire, le groupe attire simplement l’attention sur la question, étant donné qu’il pourrait être prudent d’établir si et dans quelle mesure cela pourrait créer des problèmes pratiques touchant la mise en œuvre du Protocole.